



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración  
de América Latina y el Caribe

*ITD*

División de Integración, Comercio  
y Asuntos Hemisféricos

## MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica

Luiz Villela  
Alberto Barreix  
Juan José Taccone  
(editores)



Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

# **MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica**

**Luiz Villela  
Alberto Barreix  
Juan José Taccone  
(editores)**

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - BID-INTAL  
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 - C1035ABD - Buenos Aires, República Argentina  
<http://www.iadb.org/intal> e-mail: [int/inl@iadb.org](mailto:int/inl@iadb.org)

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos  
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 - Estados Unidos  
<http://www.iadb.org/int>

Las ideas y opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

BID - INTAL/ITD  
MERCOSUR:  
Impacto Fiscal de la Integración Económica  
Buenos Aires, 2003. 296 páginas.

I.S.B.N. 950-738-158-9

US\$ 15,00

Diseño de Tapa:  
Alberto Schunk  
Diagramación-Coord. edición:  
Mariela Marchisio

## PRÓLOGO

Esta publicación tiene por objetivo presentar los trabajos analizados en el Taller Técnico sobre Impacto Fiscal de la Integración organizado por el Departamento de Integración y Programas Regionales del BID, a través del INTAL en junio de 2003 en Buenos Aires con el objetivo de analizar los problemas fiscales de la integración económica en la subregión.

América Latina y el Caribe, y en especial los países del MERCOSUR, han llevado a cabo importantes aperturas comerciales unilaterales y regionales acompañadas por liberalizaciones financieras que cambiaron en las últimas dos décadas el mapa económico de la región. Adicionalmente, en la última década del fin del milenio se consolidaron, en especial en América Latina y el Caribe, procesos subregionales de integración comercial. Estos procesos de liberalización comercial y financiera, y de integración, no han sido acompañados por esfuerzos para coordinar aspectos macroeconómicos y, en especial, los aspectos internacionales de la política tributaria que se ha mantenido como el último bastión de soberanía económica, tanto al nivel nacional como de los gobiernos subnacionales.

Este libro presenta estudios sobre los principales temas tributarios que son afectados o que vienen a impactar el proceso de integración en los países del MERCOSUR, en la medida que actúan sobre la competitividad, la atracción de inversiones, el nivel de la recaudación y la distribución de la misma entre las jurisdicciones.

En su trabajo Villela y Barreix describen en detalle los sistemas impositivos de los cuatro países socios y su evolución reciente. Luego, analizan las principales convergencias y divergencias de las estructuras y por último, presentan una propuesta de coordinación tributaria que favorezca el comercio y la inversión en el MERCOSUR.

Complementando el análisis macro de la tributación en la subregión, Rezk y Rezende presentan un estudio de incidencia fiscal sectorial en Argentina y Brasil. Mediante una metodología original basada en la tasa marginal efectiva de tributación, estudian las cadenas productivas de la carne bovina, la avicultura, y el complejo de la soja evaluando los efectos de la carga impositiva sobre la competitividad de esos sectores en ambos países.

Un segundo componente de las relaciones económicas internacionales es la promoción de las exportaciones y la inversión, y en especial la extranjera directa. La región se ha caracterizado por regímenes tributarios

especiales destinados a promover ambas con resultados limitados y con un costo sustancial al erario del Estado. Byrne analiza los diferentes instrumentos tributarios para el incentivo de las exportaciones y la inversión, como ser: convenios bilaterales, tasas de retención sobre ingresos de capital, zonas francas y reorganizaciones empresariales. Luego, presenta los incentivos tributarios a la luz de las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), especialmente del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, así como las potenciales acciones y sanciones que deben ser contempladas por los países cuando formulan su política tributaria.

Seguidamente, se incluye la visión crítica de los sistemas tributarios vigentes en los cuatro países miembros según la perspectiva del sector privado elaborada por las oficinas nacionales de Baker & McKenzie. Corregir las deficiencias de las estructuras tributarias vigentes en un esfuerzo para promover la seguridad y estabilidad jurídica así como la racionalidad económica será reconocido por los actuales y potenciales inversionistas extranjeros como la clara voluntad para favorecer la competitividad de los países.

Adicionalmente, en los dos últimos trabajos se presentan al debate propuestas de reforma en los sistemas tributarios de Argentina y Brasil con vistas a promover una inserción competitiva de esos países en el mercado internacional. González Cano y Varsano evalúan las principales características de los respectivos sistemas tributarios y proponen cambios orientados a corregir las distorsiones existentes con el fin de aumentar la eficiencia de las estructuras impositivas vigentes.

Asimismo, fueron fundamentales para esta publicación, el continuo apoyo y los comentarios de Peter Kalil, el soporte logístico de Alberto Schunk para la bibliografía y el diseño de la tapa, la edición de Mariela Marchisio del INTAL y la continua asistencia de Carla Salazar.

Juan José Taccone  
Director del INTAL

## INDICE

◆ <b>TRIBUTACION EN EL MERCOSUR Y POSIBILIDADES DE COORDINACION</b>	1
<i>Alberto Barreix</i> <i>Luiz Villela</i>	
◆ <b>ESTUDIOS EN COMPETITIVIDAD: INCIDENCIA FISCAL SECTORIAL EN EL MERCOSUR</b>	53
<i>Ernesto Rezk</i> <i>Fernando Rezende</i>	
◆ <b>REGIMENES TRIBUTARIOS ESPECIALES EN LA REGION DEL MERCOSUR: IMPLICANCIAS DE POLITICAS TRIBUTARIAS Y DE COMERCIO PARA LA INTEGRACION REGIONAL</b>	133
<i>Peter D. Byrne</i>	
◆ <b>VISION DEL SECTOR PRIVADO</b>	
ASPECTOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO QUE PREOCUPAN A LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS	165
<i>Pablo Dukarevich</i> <i>Martín Barreiro</i>	
ENTRAVES FISCAIS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO AO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO	175
<i>Antonio Carlos Q. Ferreira</i> <i>Clarissa Giannetti Machado</i>	
ASPECTOS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN PARAGUAY QUE PREOCUPAN A LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS	189
<i>María Sol Martínez</i> <i>Cynthia Fatecha</i>	
PROBLEMAS TRIBUTARIOS PRÁCTICOS QUE AFECTAN LA INVERSIÓN Y LA COMPETITIVIDAD EN URUGUAY	193
<i>Daniel Ferrere</i>	
◆ <b>PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA ARGENTINA</b>	199
<i>Hugo González Cano</i>	
◆ <b>LA REFORMA TRIBUTARIA EN BRASIL: EL LARGO PROCESO EN CURSO</b>	245
<i>Ricardo Varsano</i>	



# TRIBUTACION EN EL MERCOSUR Y POSIBILIDADES DE COORDINACION

Alberto Barreix\* y Luiz Villela\*

## I. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACION EN LOS PAISES DEL MERCOSUR

### 1.1. Presión tributaria global

Para evaluar la importancia del nivel de los tributos en los países del MERCOSUR, se calculó la presión tributaria promedio (la recaudación efectiva de cada país como porcentaje de su Producto Bruto Interno) para la década de los años noventa. En todos los casos, el ámbito jurisdiccional abarcado ha sido el más amplio posible considerando los ingresos tributarios de los gobiernos federales incluyendo, cuando corresponda, los ingresos de los estados y las provincias y, cuando la información disponible lo ha permitido, la de los municipios. Asimismo se incluyeron no sólo los recursos de la tributación interna y aduanera, sino también los correspondientes a los aportes y contribuciones destinados al financiamiento de la seguridad social.

Del Cuadro 1, que presenta la presión tributaria por jurisdicción calculada en base al promedio de los años 1990, 1995 y 2000 desagregando los principales tributos, y de los cuadros incluidos en el Anexo Estadístico, que incluye una clasificación jurisdiccional desagregada por impuesto y por país, se pueden extraer varias conclusiones.<sup>1</sup>

**CUADRO 1**  
**PRESION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR POR JURISDICCION**  
Promedio de los años 1990, 1995 y 2000 (%)

Jurisdicción	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Gobierno Federal (tributos domésticos)	10,9	13,1	7,8	15,0
de los cuales: - Impuesto General a las Ventas	5,5	n/c	2,9	7,6
- Impuesto a la Renta	2,2	5,5	1,7	1,7
Comercio Exterior	1,0	0,7	2,2	1,3
Seguridad Social	3,5	7,4	2,3	8,2
Gobiernos Subnacionales	2,9	9,1	0,2	2,5
<b>Total</b>	<b>18,2</b>	<b>30,3</b>	<b>12,5</b>	<b>27,0</b>

Nota: n/c: El Impuesto General a las Ventas se aplica a nivel Subnacional.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI para Argentina; BNDES -Secretaría para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal para Brasil; Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI para Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto para Uruguay.

\* Economistas del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID.

Versión resumida del libro, *Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación*, Buenos Aires: BID-INTAL, 2003. Realizado por los autores, con la colaboración de Jerónimo Roca y Juan Carlos Gómez Sabaini.

<sup>1</sup> En los Cuadros I a VIII del Anexo Estadístico se incluye la información correspondiente a los promedios indicados, de los cuales surge una marcada tendencia creciente y, asimismo, se detalla la evolución histórica de la presión tributaria.

En primer lugar, considerando la presión tributaria actual, resultan nítidos cuatro escalones del nivel de la tributación: el mayor coeficiente de presión tributaria es el de Brasil (32,6% del PIB), seguido de Uruguay (28,5%), Argentina (21,7%) y Paraguay (13,7%), en todos los casos referido al año 2000.

En segundo lugar, se verifica que el *ranking* no ha experimentado variantes desde la creación del MERCOSUR, esto es, el mayor coeficiente de presión tributaria siempre ha sido el de Brasil, seguido de Uruguay, Argentina y Paraguay, en ese orden.

En tercer lugar, se observa que en todos los países la presión tributaria ha aumentado, siendo los crecimientos más relevantes el de Argentina entre 1990 y 1995<sup>2</sup> -en 8,1 puntos del PIB-, y el de Brasil entre 1995 y 2000 -en 3,2 puntos del PIB-.

En Argentina, la recaudación tributaria total del gobierno federal y de los gobiernos provinciales y municipales (incluyendo los ingresos de la seguridad social) representaron un 13,5% del PIB en los años setenta, y un 14,5% en los años ochenta. A partir de 1991 se verifica un alza que ubica la presión en un 18% del PIB ascendiendo así Argentina a un tercer escalón, después de Brasil y Uruguay.

En el caso de Brasil, el sostenido crecimiento señalado, que culmina en el 2000 con el máximo histórico de 32,6% del PIB, se explica por la estabilidad económica derivada del Plan Real y por la intensificación del uso de los impuestos sobre bienes y servicios, en particular los de tipo acumulativo, destinados a financiar la seguridad social, punto sobre el que se volverá más adelante, así como nuevos tributos sobre las actividades financieras.

La alta presión tributaria promedio de Brasil y de Uruguay en el período 1990-2000 (30,3% y 27,0% respectivamente) permiten avanzar la hipótesis de que estos dos países han realizado un esfuerzo tributario superior a su capacidad tributaria. Por el contrario, el nivel promedio de presión tributaria de Argentina y Paraguay parece anticipar que en este caso el esfuerzo tributario estaría por debajo de la capacidad tributaria.

## 1.2. Consideraciones sobre el esfuerzo tributario de los países

La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar, dadas las características de su economía que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso *per cápita*, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto (Jenkins, Kuo y Shukla [2000]).

El esfuerzo fiscal de un país se define como la relación entre su recaudación actual como porcentaje del PIB y su capacidad tributaria. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

---

<sup>2</sup> Este trabajo no incluye los beneficios de empresas estatales con poder de mercado (monopolios y oligopolios) pero sí se incluyen ingresos por imposición a recursos naturales no renovables (regalías) en Argentina por, aproximadamente 0,25% del PIB en promedio para la década. Adicionalmente, los autores reconocen las limitaciones de representatividad para un país en la definición de años específicos como puntos de referencia, tal es el caso de Argentina 1990, pero la comparación entre países así lo exige.

Mediciones recientes del esfuerzo tributario en países desarrollados y en desarrollo parecen confirmar la hipótesis indicada sobre la base de la observación de la presión tributaria promedio. En efecto, a partir de un estudio reciente (Piancastelli [2001]), que consideró como período base 1985-1995, se ha estimado el coeficiente de esfuerzo fiscal de Brasil en 1,18 y el de Uruguay en 1,05, mientras que para Argentina es 0,65 y para Paraguay 0,58.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta este esfuerzo tributario y atendiendo, a la vez, los discretos coeficientes de *tax buoyancy*<sup>4</sup> de Brasil y Uruguay, muy cercanos a la unidad, parece claro que el aumento de la presión tributaria está limitado como solución a los crónicos desequilibrios fiscales en estos países. Por el contrario, en el caso de Argentina podría decirse que este país tendría abierta la opción de aumentar su recaudación.

Los coeficientes de *tax buoyancy* de Paraguay son sorprendentes, ya que para todos los tributos calculados superan el valor de 1,25. La relativa juventud de su sistema tributario, que se vertebró en torno al IVA recién en 1993, y el bajo nivel de presión pueden estar en la base de la explicación de la fuerte diferencia de su coeficiente de *tax buoyancy* con los coeficientes de los sistemas más maduros de los otros tres países.

**CUADRO 2**  
**COEFICIENTE DE FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA EN LOS AÑOS NOVENTA**  
**EN LOS PAISES DEL MERCOSUR (1)**

Tributos	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Generales sobre Bienes y Servicios (2)	0,929	1,021	1,283	1,075
Renta	0,839	1,003	1,275	1,283
Seguridad Social	0,973	1,015	1,493	0,994
Gobiernos Subnacionales	0,961	1,012	n/d	1,109
<b>Total</b>	<b>0,967</b>	<b>1,014</b>	<b>1,262</b>	<b>1,024</b>

Notas: n/d: No determinado.

(1) Los períodos considerados fueron los siguientes: (a) Argentina 1991-2000, de modo de captar exclusivamente el período de vigencia del Plan de Convertibilidad; (b) Paraguay 1993-2000, dado que en 1993 se diseñó un nuevo sistema tributario, implantándose el IVA; y (c) Brasil y Uruguay 1990-2000.

(2) Incluye los impuestos a nivel del Gobierno Central o Federal, y los de los Gobiernos Subnacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI para Argentina; BNDES -Secretaría para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal para Brasil; Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI para Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto para Uruguay.

Del análisis de los Cuadros del Anexo Estadístico también es destacable la estabilidad del sistema tributario brasileño y, en contraposición, la alta volatilidad del sistema argentino. En Brasil, una vez establecida la

<sup>3</sup> Del trabajo de Piancastelli [2001] se tomaron los coeficientes estimados de capacidad tributaria y se compararon con los coeficientes de presión tributaria (como porcentaje del PIB) calculados en este trabajo. Se procedió de este modo porque se observaron diferencias muy significativas entre los coeficientes de presión tributaria efectiva presentados por el autor y los calculados en este trabajo.

<sup>4</sup> Flexibilidad tributaria (*tax buoyancy*) se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto, incluidos los cambios discrecionales en la base y/o en las tasas, y el cambio porcentual del PIB. A su vez, la elasticidad producto de la recaudación (*tax elasticity*) se define como el cociente entre el cambio porcentual en la recaudación de un impuesto, depurados los cambios discrecionales en la tasa y la base, y el cambio porcentual del PIB.

reforma constitucional de 1988, que entró en vigencia en abril de 1989, no ha habido cambios significativos en el sistema tributario. Por otra parte, la estabilidad derivada del Plan Real también contribuye a explicar sus bajos coeficientes de variación (como se ve en el Cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**VARIACION DE LA PRESION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR POR JURISDICCION**  
**ENTRE 1990 Y 2000 (% del PIB)**

Jurisdicción	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Gobierno Federal (tributos domésticos)	94,5	14,3	20,3	17,4
de los cuales: - Impuesto General a las Ventas	173,5	n/c	n/d	22,5
- Impuesto a la Renta	615,7	-8,8	56,9	113,0
Comercio Exterior	-47,6	100,0	-14,7	-58,7
Seguridad Social	43,7	5,5	59,1	7,0
Gobiernos Subnacionales	143,1	15,5	266,5	48,6
<b>Total</b>	<b>75,1</b>	<b>13,2</b>	<b>22,9</b>	<b>10,8</b>

Notas: n/c: El Impuesto General a las Ventas se aplica a nivel Subnacional.

n/d: El Impuesto General a las Ventas entró en vigencia recién en el año 1993.

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

### 1.3. Clasificación jurisdiccional de los ingresos tributarios <sup>5</sup>

Considerando la clasificación de los ingresos tributarios según las jurisdicciones recaudadoras, es necesario marcar una diferencia significativa entre los dos países federales del MERCOSUR. Mientras en Brasil los gobiernos subnacionales -estados y municipios- recaudaron más del 9% del PIB en el año 2000, en Argentina las provincias y municipios sólo recaudaron un monto cercano al 4% del PIB.

Desde el punto de vista tributario, entonces, Brasil presenta una estructura más descentralizada y federal que Argentina. En las dos últimas décadas, en Argentina se ha descentralizado hacia las provincias gran parte del gasto público, pero el sistema tributario sigue muy centralizado al nivel del gobierno central, ya que del total de recursos del gobierno federal las provincias solamente generan el 18% con sus recursos propios.<sup>6</sup>

La organización tributaria más descentralizada que presenta Brasil, si bien constituye una ventaja desde la óptica del federalismo fiscal, en la medida que se verifica una mayor correspondencia entre ingresos y

<sup>5</sup> La recaudación de los ingresos tributarios de los países del MERCOSUR para los años 1990, 1995 y 2000, clasificada por agente recaudador -gobierno federal/central, gobiernos subnacionales y seguridad social- se presenta en los Cuadros I a VIII del Anexo Estadístico.

<sup>6</sup> Vale la pena señalar que las provincias gestionan tributos que sólo cubren alrededor del 30% de sus gastos (año 2001) y que, considerando a las provincias y a los municipios, los impuestos propios no representan sino alrededor del 40% de los recursos subnacionales totales (o sea, algo más del 4% del PIB). Por último, los recursos de todo tipo que caen dentro de las potestades de las provincias y de los municipios, no alcanzan al 44% del total de los recursos subnacionales (el 56% restante se cubre con transferencias desde el nivel superior de gobierno).

gastos para cada nivel de gobierno, puede, sin embargo, ser un obstáculo desde la perspectiva de una futura armonización tributaria en el MERCOSUR. Es decir, como el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) es el que genera la mayor recaudación y es un impuesto estadual, puede originarse un problema institucional a la hora de intentar su armonización con los IVA que cobran los gobiernos centrales de Argentina, Paraguay y Uruguay, como se verá más adelante.

**CUADRO 4**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA PRESION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR**  
Promedio de los años 1990, 1995 y 2000 (% del PIB)

Jurisdicción	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Gobierno Federal (tributos domésticos)	59,7	43,4	62,2	55,5
de los cuales: - Impuesto General a las Ventas	29,9	n/c	23,0	28,1
- Impuesto a la Renta	12,2	18,3	13,8	6,5
Comercio Exterior	5,2	2,2	17,9	4,6
Seguridad Social	19,1	24,4	18,3	30,5
Gobiernos Subnacionales	16,0	30,0	1,6	9,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nota: n/c: El Impuesto General a las Ventas se aplica a nivel Subnacional.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI para Argentina; BNDES -Secretaría para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal para Brasil; Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI para Paraguay; Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto para Uruguay.

## **II. NORMATIVA DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS**

Los sistemas tributarios de los países integrantes del MERCOSUR resultan, en un primer examen, muy similares. En todos los casos la recaudación tributaria se estructura en torno a un peso preponderante de los impuestos generales sobre bienes y servicios, una alta participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social, y una recaudación tradicionalmente baja de la imposición directa. No obstante, apenas se profundiza en el análisis surgen marcadas diferencias entre las normativas de los diferentes países. En el Anexo Legislativo (Cuadros A a K) se presenta una descripción comparativa detallada de la imposición al consumo, transacciones, renta y patrimonio para los cuatro países.

A continuación, se comentan algunas características seleccionadas de los principales tributos.

### **2.1. Impuestos sobre bienes y servicios**

#### *2.1.1. Impuestos generales al consumo*

Argentina, Paraguay y Uruguay gravan con el IVA, a nivel del gobierno federal/central, las transferencias de bienes y las prestaciones de servicios. En todos los casos se trata de un IVA tipo consumo, es decir, se admite la deducción del impuesto pagado por la compra de bienes de capital -maquinarias y equipos-. El tributo se aplica en todos los países siguiendo el método de impuesto contra impuesto o débito menos crédito. En el caso de las transferencias de bienes, en los tres países se aplica el criterio de destino, esto es, se gravan las importaciones y se desgravan las exportaciones. En rigor, las exportaciones se gravan a tasa cero, con lo cual se devuelve el impuesto pagado al comprar insumos afectados a la producción del bien exportado. Asimismo en todos los casos se gravan las importaciones antes de retirar las mercaderías de la Aduana.

La situación es más heterogénea con relación al tratamiento tributario de los servicios, ya que mientras en Argentina se aplica el criterio de destino, en Paraguay y Uruguay predomina el principio de origen -está gravada la prestación de servicios dentro del territorio nacional-.

En Brasil, por su parte, el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), técnicamente tipo IVA, es el principal impuesto estadual y grava las transferencias de mercaderías y las prestaciones de los servicios de comunicaciones y de transporte intermunicipal e interestadual. El resto de los servicios está gravado por el Impuesto sobre Servicios (ISS), impuesto municipal, monofásico.

La Ley Complementaria N° 87, de septiembre de 1996, constituyó la última y más importante reforma del ICMS, corrigiendo distorsiones muy notorias y, así, acercando el diseño del ICMS al de los IVA de los otros países miembros del MERCOSUR. En primer lugar, se dejó de gravar las exportaciones de productos primarios, hasta ese momento las únicas gravadas y, a la vez, se adoptó el mecanismo de "tasa cero" que, como se mencionó, no sólo exime del pago del ICMS a todas las exportaciones sino que, además, permite al exportador, al menos en teoría, recuperar el ICMS pagado en las compras de los insumos gravados afectados a la producción de los bienes exportados. En segundo lugar, se permitió deducir el impuesto pagado por la compra de bienes de capital, que antes no se podía descontar, definiendo así al impuesto como tipo consumo.

Como se dijo, ambas modificaciones acercan la técnica del ICMS a la del IVA de los otros tres países miembros del MERCOSUR. No obstante, sobreviven otras distorsiones que, pese a varias propuestas de reforma, no han sido aún levantadas.

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

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

En tercer lugar, cabe reiterar que el ICMS, en el ámbito nacional, se aplica según criterio de destino. Pero en el ámbito estadual es un híbrido que grava en parte a la producción (principio de origen) y en parte al consumo (principio de destino. Los problemas del ICMS con relación a las ventas entre estados se vuelven evidentes cuando se considera el caso de las exportaciones.

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

Esta situación lleva a que, en los hechos, muchos estados se resistan a otorgar estos créditos, verificándose entonces un tercer caso de efectos acumulativos. No obstante, en 1999 se dispuso que esos saldos puedan ser transferidos a otros contribuyentes del ICMS del mismo estado.

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

Finalmente, cabe apuntar que los incentivos a la producción local que otorgan los diferentes estados brasileños -a lo cual alienta el diseño del ICMS- constituyen una discriminación contra las importaciones de los otros países miembros del MERCOSUR.

Respecto a las exoneraciones en el IVA de Argentina, Paraguay y Uruguay, cabe apuntar:

- Argentina y Uruguay tienen significativas coincidencias en las exoneraciones que conceden a la prestación de determinados servicios: arrendamiento de inmuebles, educación, actividades culturales y deportivas, salud y transporte.<sup>7</sup> No obstante, con relación a las ventas de bienes se presentan diferencias significativas: Uruguay no grava con el IVA las ventas de inmuebles, de combustibles ni de cigarrillos, pero sí lo hace Argentina.

---

<sup>7</sup> En salud y transporte existen diferencias. En Uruguay, los servicios de salud prestados por las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (Mutualistas) están gravados con un impuesto específico -IMESSA- de 3% sobre las ventas y los servicios de salud prestados por profesionales en forma independiente están gravados con el IVA al 23%. No ha prosperado el intento que se hizo durante el 2002 de gravar todos los servicios con el IVA al 10% y actualmente se procura aumentar el IMESSA al 5%.

- Paraguay tiene el menor número de exoneraciones, a lo cual se asocia, entre otros factores, su menor tasa -10%-.

### 2.1.2. Impuestos selectivos

Los impuestos selectivos son importantes generadores de recursos fiscales en el MERCOSUR -casi dos puntos del PIB para el promedio de los países-, básicamente por la baja elasticidad precio de los productos que gravan (adictividad o falta de sustitutos) y, a la vez, por su fácil administración (número de productores reducido y hecho generador definido a la salida de fábrica).

En general, los países del MERCOSUR no han usado los impuestos selectivos con fines proteccionistas, a diferencia de otros países de América del Sur y Centroamérica. Como excepción, corresponde anotar que se ha encontrado discriminación a los productos importados vía impuestos selectivos en Paraguay y Uruguay, donde se les han aplicado tasas más altas que a los productos sustitutivos nacionales. En particular, ha habido un fuerte conflicto entre Argentina y Uruguay porque este último país multiplica por dos el precio CIF de los cigarrillos importados antes de aplicarles la tasa del IMESI.

El tratamiento de los combustibles ilustra sobre la dispersión de la normativa de impuestos selectivos en los países del MERCOSUR:

- (i) Argentina grava los combustibles con Impuestos Internos y con el IVA;
- (ii) Brasil no los grava con el IPI federal y, por lo general, sí están gravados en el ámbito estadual por el ICMS;
- (iii) Paraguay y Uruguay gravan los combustibles solo con los impuestos específicos pero no con el IVA.

Dos peculiaridades pueden anotarse en relación con la imposición en el ámbito federal que se aplica en materia del impuesto específico en Brasil (Impuesto sobre Productos Industrializados -IPI):

- En primer lugar, de acuerdo con la amplitud de su base y la estructura de sus alícuotas es un impuesto de tipo selectivo, pero que se liquida siguiendo el método aplicado a los impuestos al valor agregado, al contemplarse la utilización de créditos por impuestos de las etapas anteriores de producción.
- Como ya se vio, el IPI no grava los combustibles ni los servicios de telecomunicaciones, los que, por sus características, están generalmente incluidos en la lista de productos gravados con impuestos selectivos. Esto alienta a que en el caso del ICMS, que sí los grava, se les apliquen altas tasas, más similares a las de un impuesto selectivo que a las de un impuesto general al consumo tipo IVA.

Los combustibles están gravados por los Estados con el 25% lo que, dado que las tasas del ICMS se calculan "por dentro", implica una tasa efectiva de 38.5%<sup>8</sup>. Por su parte, las telecomunicaciones se gravan con una tasa del 35% (tasa efectiva de 53.8%).

En **Uruguay**, con fines recaudatorios se han fijado altas tasas a las gasolinas. En la medida que idéntica política respecto al gas oil encarecería los costos de los sectores productivos que lo utilizan como insumo principal, incluido el transporte, se han fijado tasas menores para este combustible.

---

<sup>8</sup> Debe mencionarse que la Constitución de 1988 introdujo la posibilidad de que el ICMS tuviera carácter selectivo en función de la esencialidad de las mercaderías o servicios gravados, lo que hasta ese momento sólo era viable para el IPI. Esta selectividad se aplica, claro está, a través de la fijación de tasas diferenciales.

No obstante, queda claro que no existe ninguna política energética y/o ambiental subyacente en la determinación de dichas tasas, cuando se verifica que las correspondientes al impuesto selectivo a la venta de automóviles gasoleros son notoriamente superiores a las determinadas para los nafteros.

En **Brasil**, por el contrario, donde el IPI no grava a los combustibles existe, no obstante, una política ambiental en la determinación del IPI a los automóviles, fijándose tasas más bajas a los que utilizan alcohol y gas natural, combustibles con menor impacto ambiental.

## 2.2. Impuestos a la renta

Los cuatro países miembros del MERCOSUR aplican el impuesto a la renta de empresas (impuesto a la renta de las personas jurídicas -IRPJ-). Por otra parte, mientras Argentina y Brasil también aplican el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), en Paraguay y Uruguay no rige el impuesto a la renta personal. No obstante, puede argumentarse que estos dos países tienen un impuesto a la renta *cedular*, en la medida que las rentas de actividades empresariales desarrolladas a título individual -empresas unipersonales- son gravadas por el impuesto a la renta de empresas.

En Argentina y Brasil, a las rentas de origen empresarial solo se les aplica el impuesto a la renta de las personas jurídicas, es decir, los dividendos no se incorporan en la base imponible del impuesto a la renta personal, evitando así la doble imposición. La solución, no obstante, es diferente a la de Chile, que también evita la doble tributación. En ese país, los dividendos se incorporan al conjunto de las rentas personales y se otorga al beneficiario de los dividendos un crédito por el impuesto pagado en cabeza de la empresa. La diferencia está en que, al ser incluidas en la base imponible de la renta personal, estas rentas empresariales resultan incorporadas a la progresividad del impuesto a la renta de las personas físicas.<sup>9</sup>

Sin embargo, debe apuntarse que, por una parte, en Brasil la tasa marginal del impuesto a la renta personal en Brasil (27,5%) es menor a la tasa del impuesto a la renta empresarial (34%)<sup>10</sup> y, por la otra, en Argentina la tasa marginal del impuesto a la renta de las personas físicas y la tasa del impuesto a la renta de las personas jurídicas son iguales (35%).<sup>11</sup>

Como acaba de verse, tanto en Argentina como en Brasil, los dividendos recibidos de empresas nacionales residentes en el país no están gravados por el impuesto a la renta personal, pero sí lo están los dividendos recibidos de empresas no residentes y, en ambos países, se otorga crédito fiscal por el impuesto pagado en el país fuente.

### 2.2.1. Renta empresarial

Algunas semejanzas y diferencias relevantes en el impuesto a la renta empresarial de los cuatro países miembros del MERCOSUR son las siguientes:

---

<sup>9</sup> En el caso chileno la solución encontrada es relevante pues la tasa marginal del impuesto a la renta personal es 45%, en tanto la tasa del impuesto a la renta personal es 15%.

<sup>10</sup> Se supone el caso de rentas superiores a 240.000 reales, que están gravadas con un 15% de impuesto a la renta empresarial más un adicional de 10%, más un 9% de Contribución Social sobre el Lucro Líquido.

<sup>11</sup> El Poder Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley en diciembre de 2002 que reduce la tasa de los impuestos a la renta de personas jurídicas, exclusivamente, al 30%, medida que se encuentra en trámite de discusión legislativa. Esta modificación debilita el argumento arriba señalado.

- En cuanto a los criterios jurisdiccionales corresponde anotar que tanto Argentina como Brasil aplican el criterio de "renta mundial", es decir, los individuos residentes en el país, las empresas nacionales y las filiales y otros "establecimientos permanentes"<sup>12</sup> de empresas extranjeras son gravados por sus rentas de fuente nacional y del exterior, en tanto los individuos y empresas no residentes son gravados por sus rentas de fuente nacional.
- Por otra parte, Paraguay y Uruguay aplican el criterio de "fuente", es decir, gravan a residentes y no residentes exclusivamente sobre la base de sus rentas de fuente nacional.
- Todos los países aplican el principio de "empresa fuente" o de flujo de ingresos, es decir, se consideran gravados todos los ingresos que recibe la empresa, provengan o no de sus actividades principales. Por lo tanto, en todos los casos se gravan las ganancias de capital que obtengan las empresas por la diferencia entre el precio de venta y el de compra de activos como acciones, participaciones en otras empresas, inmuebles y maquinarias.
- Respecto al tipo de acciones de las sociedades anónimas, punto importante en relación con el control del impuesto, debe apuntarse que son nominativas en Argentina y Brasil, mientras se mantienen acciones al portador en Paraguay y Uruguay.
- El impuesto a la renta empresarial es proporcional en Argentina, Paraguay y Uruguay, siendo las alícuotas 35%,<sup>13</sup> 30% y 35% respectivamente.<sup>14</sup> En el caso de Brasil, se verifica una ligera progresividad dado que se gravan con una tasa de 15% todas las rentas, más 10% para las rentas que superen los R\$ 240.000. Además, se aplica una tasa adicional denominada Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL), destinada a financiar la seguridad social, que en el año 2002 era de 9%.<sup>15</sup> La alícuota total resulta, entonces del 34%.

### 2.2.2. *Renta personal*

Algunas semejanzas y diferencias relevantes en el impuesto a la renta personal entre Argentina y Brasil son:

- En cuanto a las rentas gravadas:
  - (i) Como se ha indicado, ni Argentina ni Brasil gravan los dividendos en cabeza de las personas físicas, sino que lo hacen indirectamente a través del impuesto a la renta societaria de manera exclusiva. Este sistema puede traer inequidad para los accionistas cuya tasa marginal de imposición es inferior a la tasa máxima;
  - (ii) Los intereses ganados por depósitos a plazo en el sistema bancario no están gravados en Argentina, pero sí lo están en Brasil. Del mismo modo, otros rendimientos de los mercados financieros tienden a ser más gravados en Brasil que en Argentina; y

---

<sup>12</sup> La OECD en su Modelo Convenio sobre Impuestos a la Renta y el Capital define en su Artículo 5 inciso 1, el concepto de "establecimiento permanente" diciendo que para los efectos de este Convenio el término significa un lugar fijo de negocios a través del cual los negocios de una empresa son llevados a cabo. El resto de los incisos del Artículo 5 definen el alcance de cada uno de los términos con precisión.

<sup>13</sup> Al respecto ver pie de página 11.

<sup>14</sup> En Uruguay, la tasa fue aumentada de 30% a 35% en mayo del 2002 (efecto en la recaudación de junio). Anteriormente, en febrero del 2002, fue aumentado el pago mínimo de IRIC (sobre la base de franjas de ventas). Este pago funciona como adelanto a cuenta del impuesto si éste es mayor, o queda como definitivo si el IRIC liquidado es menor.

<sup>15</sup> Desde el 1 de enero de 2003, esta tasa se redujo al 8%.

- (iii) Las ganancias de capital están solo parcialmente gravadas en Argentina en el caso de aquellas provenientes de la compraventa de acciones cuando se trata de sujetos que no realizan con habitualidad y referidas a acciones de sociedades que no cotizan en el mercado bursátil. Por el contrario sí lo están en Brasil, con una mayor amplitud y generalmente al 15%.
- Una particularidad importante del IRPF de Brasil es que varios tipos de ingresos, especialmente financieros, no se computan en la suma de rentas del contribuyente sino que se les aplican retenciones definitivas en la fuente.
  - Tanto las rentas exoneradas como las deducciones admitidas son más amplias en Argentina, por lo cual la base imponible del impuesto está más erosionada que en el caso brasileño. No obstante, cabe reiterar que la reforma aprobada a fines de 1999 intentó corregir este problema, eliminando algunas exenciones y reduciendo el nivel de las deducciones admitidas.
  - En relación con las alícuotas, en Brasil se aplican en solo dos tramos -15% y 27,5%- en tanto que en Argentina van del 9% al 35%.

### 2.2.3. Tratamiento tributario de las rentas de carácter internacional

#### (a) Retenciones sobre dividendos

Ni Argentina ni Brasil efectúan retenciones a los dividendos remitidos o acreditados al exterior, salvo pocos casos determinados. Uruguay, por su parte, sólo retiene en el caso de que los beneficios sean gravados en el país del receptor y, a la vez, se conceda un crédito fiscal por el impuesto pagado en Uruguay. De hecho, Paraguay resulta el único país del MERCOSUR que efectúa retenciones a los dividendos transferidos o acreditados (5%).

#### (b) Crédito fiscal

En los dos países que gravan la renta con criterio de 'renta mundial' -Argentina y Brasil-, se concede crédito fiscal por el impuesto pagado en el exterior por las rentas de fuente extranjera, de modo de evitar la doble imposición.

#### (c) Retenciones sobre intereses

Existe cierto consenso respecto a que bajas tasas de retención sobre intereses contribuirían a captar inversión extranjera directa (IED). No obstante, la dinámica que empuja a que haya altas tasas de retención puede ser ilustrada con el siguiente ejemplo (Byrne [2001]).

Dado que Estados Unidos grava los intereses del mismo modo que los otros ingresos, los inversores son indiferentes al tipo de ingreso que reciben. A la vez, muchas estrategias de inversiones en América Latina para reducir la carga tributaria implican financiamiento con deuda, dado que los intereses pueden deducirse del impuesto a la renta empresarial. La reacción de los países donde se radica la inversión suele ser, entonces, fijar altas tasas de retención a la remisión de intereses entre partes relacionadas. La respuesta de las compañías extranjeras, a su vez, es la realización de préstamos *back-to-back*, es decir, la compañía presta a un banco, el que, a su turno, presta a la sucursal en el exterior.

Altas tasas de retención sobre intereses, fijadas con la intención de prevenir los préstamos *back-to-back*, pueden terminar desestimulando la concesión de préstamos comunes (*no back-to-back*). La renta neta de

los bancos es aproximadamente 10%, con lo que una retención de 4% sobre intereses brutos implica un 40% de la renta neta. En consecuencia, el banco debe trasladar este costo al tomador del crédito.

Las tasas de retención sobre intereses más habituales son: Argentina 15,05%, Brasil 15%, Paraguay 17,5%. Uruguay, por su parte, no realiza retenciones sobre intereses remitidos o acreditados al exterior.

Si un país quiere captar inversión extranjera sin diseñar un esquema de incentivos fiscales, tiene la posibilidad de hacerlo simplemente no interfiriendo en el manejo de la deuda entre partes relacionadas. Tal parece ser el caso de Uruguay que, como fue dicho, no realiza retenciones sobre intereses.

#### (d) Reglas de capitalización débil o subcapitalización

Un gran número de países de la OECD aplica reglas para tratar los casos de erosión de la base imponible de empresas residentes por parte de no residentes a través de procesos de subcapitalización deduciendo abultados montos de intereses. Para atender a este tema la OECD ha elaborado una serie de informes que permiten a los países seguir pautas para el establecimiento de normas nacionales definidas.<sup>16</sup>

En el ámbito del MERCOSUR los cuatro países tienen o bien normas de tipo general, o específicas para determinados sectores que establecen criterios para el tratamiento de la subcapitalización.<sup>17</sup>

Argentina, tenía normas generales en el impuesto a las ganancias que facultaban a la administración tributaria desconocer el préstamo y tratar a los intereses como un pago encubierto de utilidades cuando mediaban determinadas circunstancias. Asimismo, podía recurrirse al principio de la realidad económica, ya que se podía establecer la simulación del crédito en caso de no presentarse ciertos indicios.

A partir de la Ley N° 25.063 (diciembre 1999) se estableció una limitación a la deducción de los intereses, cuando el monto total del pasivo generador de intereses sea superior en dos veces y media al patrimonio al cierre y el importe de los intereses supere el cincuenta por ciento de la ganancia neta sujeta a impuesto del período.

Brasil no tiene reglas específicas destinadas a controlar prácticas de subcapitalización. En cuanto a la aplicación de reglas generales se puede presumir la existencia de distribución oculta cuando una empresa realiza un negocio con personas asociadas en condiciones más favorables que las que hubiera pactado con terceros independientes, aplicando las reglas de inciso VI del Artículo 462 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta. Por otra parte, existen normas a partir de 1995 que regulan lo referido al "Régimen de intereses sobre capital propio"; el cual tiene como objeto estimular el financiamiento de las empresas nacionales mediante recursos propios. De esta, manera se busca eliminar las diferencias entre capital propio y ajeno.

Paraguay no tiene normas generales que regulen la subcapitalización. No obstante, hay normas específicas especiales respecto a las entidades financieras y de seguros. Dichas empresas deben cumplir con un margen de solvencia mínimo a fin de fortalecer la situación patrimonial de la entidad.

---

<sup>16</sup> Al respecto puede consultarse el informe de la OECD [1986] y las Directrices de 1995 en materia de "puertos seguros".

<sup>17</sup> Al respecto puede consultarse, para mayor información, a Campagnale, Catinot y Parrondo [2000].

Por otra parte los dueños, socios, o accionistas no pueden deducir intereses derivados de préstamos efectuados por los mismos y; debido a que los dividendos no constituyen ganancia gravable en cabeza del acreedor, se debilita el interés para realizar este tipo de maniobras.

Por último en lo que respecta a Uruguay, se observa que no existen normas específicas en esta materia y que el código tributario establece la preeminencia del principio de la realidad económica sobre la forma jurídica. Sin embargo no parecen existir antecedentes de aplicación de este criterio a las situaciones analizadas.

#### (e) Reglas contra el diferimiento del impuesto

Como se ha visto, Argentina y Brasil gravan las rentas de las compañías residentes según el criterio de "renta mundial". Este sistema no solo intenta maximizar la recaudación sino, a la vez, desalentar la inversión en el extranjero motivada por razones fiscales antes que por razones de rentabilidad. Este principio es conocido como "*capital export neutrality*".<sup>18</sup>

Al mismo tiempo, las rentas de fuente extranjera obtenidas por subsidiarias de compañías residentes no son gravadas en Argentina y Brasil sino hasta el momento en que los dividendos son pagados a los accionistas.

Este concepto es conocido como "*deferral*" y refleja tanto el principio legal de que los ingresos no deben ser gravados hasta tanto no son percibidos, como la consideración práctica de que, por ejemplo, las compañías residentes argentinas estarían en desventaja al invertir en el exterior respecto a las compañías locales si estas últimas sólo pagan el impuesto local (supóngase 20%) y las argentinas deben pagar 35% (20% más la diferencia de 15% con la tasa del impuesto a la renta en Argentina). Este principio es conocido como "*capital import neutrality*".

La idea subyacente de que todas las empresas en un territorio deben ser gravadas a la misma tasa, se refleja en el criterio de "fuente" adoptado en el impuesto a la renta por varios países de Latinoamérica (Paraguay y Uruguay en el MERCOSUR).

El concepto del *deferral* puede y ha sido usado por los contribuyentes para retrasar el pago de sus impuestos. En particular, ha sido habitual la práctica de formar compañías intermedias en *tax haven countries* con el sólo propósito de retener los dividendos u otros ingresos hasta decidir la reinversión de los mismos.

En Argentina, la Ley N° 25.239 incluyó disposiciones tendientes a eliminar los beneficios del *deferral* para contribuyentes que mantuvieran inversiones *offshore* a través de compañías no residentes. Antes de esta reforma, tales dividendos solo eran gravados después de su efectiva distribución. Como consecuencia de la reforma, las empresas argentinas deben incluir en su renta anual el incremento en el patrimonio derivado de "ingresos pasivos" de compañías extranjeras localizadas en jurisdicciones de baja tributación *-low tax jurisdictions*-<sup>19</sup> en cuya propiedad participe, en el porcentaje correspondiente a esa participación. Los "ingresos activos" continúan siendo gravados en el momento en que se hace efectiva la distribución de los dividendos.

<sup>18</sup> Este principio puede ser ejemplificado del siguiente modo: supóngase que una inversión obtiene en Argentina una rentabilidad antes del impuesto a la renta de 100 y una rentabilidad después de dicho impuesto de 65 y, a su vez, en una zona franca de Perú obtiene una rentabilidad antes y después de impuestos de 80. Entonces, sólo gravando las rentas de fuente peruana, Argentina logrará inducir a la compañía local a considerar razones económicas antes que fiscales al decidir la localización de su inversión.

<sup>19</sup> Argentina ha definido una lista de países de nula o baja imposición no sólo relevante a efectos del régimen *anti-deferral* sino también en cuanto a las disposiciones sobre precios de transferencia. Esta lista está referida a países, con una sola excepción: las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIs) de Uruguay. En este caso excepcional se optó por incluir una forma societaria determinada de un país dado, ya que es ella la que responde a los criterios de baja o nula imposición.

La definición de "ingresos pasivos" incluye ganancias por la venta de acciones o participaciones en compañías extranjeras o fondos; intereses de *financing facilities*, depósitos bancarios, bonos públicos; ganancias de derivados financieros que no sean considerados *hedges*; Dividendos, royalties y leasing de inmuebles (salvo el que corresponde a actividades económicas).

En lo que respecta a **Brasil** se observa que no cuenta con legislación específica que ataque el problema de la competencia fiscal nociva, excepto el caso de los precios de transferencia que será tratado más adelante.

Argentina y Brasil, además de otros países de América Latina (entre ellos México y Perú), han establecido reglas que intentan desestimular el uso de "compañías intermedias" (compañías *holding*, sociedades *offshore*, *trust* o fideicomisos) destinadas específicamente al objetivo de la planificación fiscal internacional.

Es interesante anotar que estas reglas han sido diseñadas para proteger la base imponible de los países exportadores de capital., y las normas *anti-deferral* de EE.UU., a su vez, son diseñadas para proteger su base imponible respecto de los ingresos de fuente extranjera.

#### (f) Paraísos fiscales

Brasil en 1996 y Argentina en 1999 adoptaron normas a fin de evitar, maniobras elusivas disponiendo que las transacciones realizadas por residentes con personas físicas o jurídicas constituidas o ubicadas en países de nula o baja tributación a la renta *-tax haven countries-* no se consideran ajustadas a los precios normales de mercado entre partes independientes y, en consecuencia, deben sujetarse a las normas de precios de transferencia de cada uno de los países.

En Brasil, los pagos de dividendos, intereses, regalías y asistencia técnica a beneficiarios del exterior de países con tasas de impuesto a la renta de 20% o menos, están gravados al 25%. En el caso general, los dividendos remitidos a beneficiarios de países con los que no hay tratado fiscal no están gravados, y los pagos de intereses, regalías y asistencia técnica están sujetos a una retención de 15%.

#### (g) Precios de transferencia

Si bien el objetivo de abatir el peso de la tributación es uno de los objetivos perseguidos por las empresas multinacionales mediante el manejo de los precios de transferencia, existen también otros propósitos que animan a las mismas en este proceso. Ello puede estar relacionado con la necesidad de traslado de fondos de un país a otro, la penetración en nuevos mercados o la reducción de la competencia, la reducción del pago de los aranceles, la reducción de los beneficios obtenidos por la filial frente a la presencia de socios locales, y varios otros factores que podrían analizarse.

No obstante la presencia de los mismos nos referiremos al propósito de disminuir la carga tributaria especialmente en lo que hace al impuesto a la renta societaria y, en particular, a las medidas adoptadas por los países para contrarrestar esos propósitos.

**Argentina** incorporó en la ley del impuesto a las ganancias el principio de *arms length* o regla del operador independiente en su Artículo 14. Posteriormente, en diciembre de 1998, se fortaleció la normativa en particular en materia de los criterios aplicados a las operaciones de reexportación e importación y con posterioridad estos principios se vieron reforzados con las normas introducidas en diciembre de 1999 (Ley N° 25.239).

Dichas normas, si bien mantienen las facultades de la Administración Tributaria (Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP) de recurrir a precios promedios, índices o coeficientes sobre la base de resultados obtenidos por empresas que se dediquen a iguales o similares actividades a fin de determinar la ganancia de fuente argentina, disponen que a los efectos de constatar los precios de transferencia de aquellos actos celebrados entre empresas vinculadas se utilizarán los métodos de fijación de precios que son descriptos por la norma y los métodos fijados por la OECD en la materia.

Asimismo, las normas especifican el tratamiento tributario a considerar en el caso de empresas locales de capital extranjero que deberán determinar sus ingresos y deducciones al igual que operaciones comparables entre partes independientes o, cuando en estas operaciones intervengan entidades o personas radicadas o domiciliadas en jurisdicciones de nula o baja imposición (paraísos fiscales) en que se presume que no responden a operaciones comparables entre partes independientes y deberán sujetarse a una serie de normas especiales establecidas por la AFIP en materia de información y respaldos probatorios.

**Brasil**, por su parte, ha legislado en esta materia a través de la Ley N° 9.430 de diciembre de 1996, la que regula específicamente los precios de transferencia de operaciones de importación y exportación entre empresas vinculadas, las remesas de intereses entre ellas y las operaciones realizadas con empresas establecidas en países con tributación favorecida (paraísos fiscales).

La legislación estipula la forma de calcular los gastos deducibles por importaciones y un piso mínimo de beneficio bruto por exportaciones en transacciones llevadas a cabo entre partes relacionadas. No hay un principio de precio normal de mercado abierto sobre el cual están basadas las reglas de precios de transferencia, siendo la regla básica la existencia de un "mínimo seguro de renta o ingreso".

A efectos de determinar los precios de transferencia con relación a importaciones se contempla el uso de métodos de precios independientes comparables (PIC), entre partes no relacionadas en los mercados locales o extranjeros bajo similares condiciones de pago; el método de precio de reventa menos descuentos y comisiones, y un margen de beneficios igual al 20% del precio de reventa (PRL); y, por último, el método de costo de producción más lucro (CPL), siendo en este caso el precio de transferencia el costo medio de producción incrementado por los impuestos y un 20% de margen sobre costos.

Respecto a los precios de exportación la ley de Brasil aplica el régimen de *tax havens* ("puerto seguro") por el cual, si los precios fuesen inferiores al 90% del precio normal de venta en el mercado interno, la empresa deberá determinar los precios de acuerdo con alguno de los métodos descriptos.

En lo que respecta a **Uruguay** no existen normas expresas referidas a esta materia, no obstante la autoridad fiscal tiene facultades para indagar la realidad económica y efectuar los ajustes pertinentes si prueba la existencia de vinculación entre las partes contratantes y la distorsión de los precios, pero correspondiéndole a la administración la presentación de la carga de la prueba.

Este país tampoco tiene una definición expresa de empresa vinculada dentro de su normativa fiscal, si bien algunos criterios pueden ser extraídos de normas aisladas.

Por su parte, **Paraguay** presenta condiciones favorables para la planificación tributaria internacional, no registrándose normas en materia de control de precios de transferencia.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de las principales disposiciones en esta materia para los cuatro países miembros del MERCOSUR.

**CUADRO 5**  
**LEGISLACION SOBRE PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN EL MERCOSUR**

Precios de Transferencia			Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Tipo de Documentación	Documentación	Montos de Transacciones Intercompañía	Sí, declaración jurada semestral y declaración jurada complementaria anual.	Sí, información detallada por transacción. Formularios anuales.	No	No
		Métodos para el Análisis de Precios	Sí, declaración anual.	Sí	No	No
		Otras Declaraciones	Información de las empresas ubicadas en el extranjero incluyendo dirección, relación y número de identificación.	Totales y precios promedio por transacción (tipo de producto o servicio importado o exportado).	No	No
	Informe de Precios de Transferencia	Análisis Funcional	Sí	No	No	La ley establece que los precios deben ser acordes con la ley del mercado
		Análisis de Precios a Valor de Mercado	Sí	No		
		Identificación / Justificación de los Métodos	Sí, elección entre los métodos establecidos por la OECD, identificación de los comparables seleccionados, detalle sobre los ajustes realizados sobre los comparables, determinación del rango intercuartil.	Se debe demostrar con cálculos detallados utilizando uno de los métodos autorizados (PIC, Reventa Menos o Costo Más) por tipo de transacción que se encuentran dentro de los <i>safe harbors</i> . Deben ser acompañados con documentación financiera (facturas, estados financieros). Nota: Nueva legislación de precios de transferencia que establece métodos consistentes con los de la OECD está en el Parlamento.		
Vencimientos	Contemporáneo con	Transacciones	No	No	No	No
		Declaración Fiscal	La documentación debe existir en el momento en que se efectúa la declaración fiscal. Se debe presentar un formulario especial.	La documentación debe existir en el momento en que se realiza la declaración fiscal (si el año calendario coincide con el año fiscal esto es el 30 de junio del siguiente año).	No	No
		Pedido de Información de Entidad Tributaria	Las autoridades fiscales requieren información a través de un pedido que establece la fecha en que se debe hacer entrega de dicha documentación.	Se debe presentar 30 días luego de recibir el pedido de la autoridad fiscal.	n.a.	n.a.
Penalidades		Penalidades Generales	La diferencia que no fue paga será sujeta a un interés de aproximadamente 3% anual más una multa de entre el 50% y el 100% de dicha diferencia.	75% (150% en caso de fraude) depende de la determinación del monto adeudado. Esta penalidad se puede reducir hasta un 50% si el monto adeudado es pagado en un plazo menor a 30 días. 112,5% (225% en caso de fraude) si el monto adeudado no es pagado dentro del plazo de 30 días.	La penalidad por no pago equivale a 50% del monto adeudado.	El no pago está sujeto a una penalidad del 20% del monto adeudado y un interés mensual. La multa es del 100% del monto adeudado en el caso de retenciones por ventas al país de origen.
		Penalidades Específicas a Precios de Transferencia	Si se demuestra que hubo manipulación de los precios de transferencia, se pueden aplicar penalidades de hasta un 100% de dicha diferencia.		No	No
Acuerdos bilaterales		<i>Advanced Price Agreements</i> (APAs)	No	No está previsto de manera expresa pero se puede pedir un <i>ruling</i> anticipado.	No	No

### III. ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y PROCESO DE APELACION

Puede afirmarse que la calidad de un sistema tributario depende de su administración. En particular, en medio de un proceso de integración económica, que demanda de los estados participantes una decidida cooperación en el combate al fraude, la evasión y la elusión tributarias (CIAT [1999]), las administraciones tributarias juegan un papel clave.

El intercambio de información es uno de los principales instrumentos para el control y prevención de estos fenómenos. Los acuerdos bilaterales o multilaterales de intercambio de información, para resultar operativos, deben reparar en las diferentes organizaciones de las administraciones tributarias -en un sentido amplio del término- y en sus niveles de desarrollo, de modo, por ejemplo, de definir cuáles son las autoridades competentes, verificar las posibilidades de fiscalización simultánea o de fiscalización en el extranjero, etc. Por ejemplo, una situación de litigio con una empresa inversora instalada en Pernambuco-Brasil, que involucre reliquidaciones del ICMS -estadual-, del ISS -municipal-, y del Impuesto a la Renta -federal-, sin duda resultará problemática para definir las autoridades competentes.

En el mismo sentido, los tratados de doble tributación suelen habilitar, ante una disputa con la administración tributaria del país receptor de la inversión, la asistencia de la administración tributaria del país del inversor, de modo que ambas trabajen conjuntamente en la solución del diferendo. Esta intervención también exige una determinación clara de cuáles son las autoridades competentes. Por ese motivo, se consideró pertinente explicitar en el Cuadro 6 las características básicas de las administraciones tributarias de los países del MERCOSUR: dependencia o independencia funcional y financiera; la separación o integración de la recaudación de los impuestos internos, los aduaneros y los aportes y contribuciones de la seguridad social; y el tipo de organización de las administraciones tributarias (funcional, por tipo de contribuyente, etc.).

Respecto a la integración de la recaudación de los impuestos internos y los aduaneros, cabe apuntar que esta integración se verifica en Argentina, Brasil y Paraguay, siendo Uruguay el único de los cuatro miembros del MERCOSUR que mantiene la separación. Debe señalarse que en la Unión Europea, donde las administraciones funcionan eficientemente, casi la totalidad de ellas -las excepciones son España, Holanda y Dinamarca- mantienen separada la recaudación de los impuestos internos de la correspondiente a las Aduanas. En Argentina, en la AFIP también está integrada la administración de los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Como fue dicho, un proceso de integración demanda de los países participantes una fuerte colaboración en el combate a la evasión y, en este sentido, la cooperación entre los sistemas judiciales juega un papel fundamental. Por tal motivo, también se consideró pertinente presentar en el Cuadro 7 las diferentes instancias de los procesos de apelación en el ámbito tributario. Al respecto, debe destacarse que tanto Argentina como Paraguay tienen la figura jurídica de un "Tribunal Fiscal" ante el cual pueden apelarse las resoluciones de las administraciones tributarias.

En Argentina, el Tribunal Fiscal de la Nación es un tribunal administrativo, si bien a los efectos del nombramiento de sus miembros y elevación de su presupuesto depende del Poder Ejecutivo Nacional. En Paraguay, a su vez, el Consejo de Tributación depende del Ministerio de Hacienda, pero está fuera de la órbita de la administración tributaria.

Debe apuntarse finalmente que en el ámbito del MERCOSUR están aún pendientes las tareas en materia de cooperación entre las administraciones tributarias, al punto que no ha habido desarrollo alguno de mecanismos de consulta ni de intercambios de información.

**CUADRO 6  
ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

País	Dependencia o Independencia del Ministerio de Economía	Autonomía Financiera	Impuestos Internos, Aduana y Seguridad Social	Tipo de Organización
Argentina	La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) depende del Ministerio de Economía.	Si. AFIP cuenta con el 2,25% de lo recaudado por DGI y Aduanas.	Los impuestos internos, los aduaneros y los aportes y contribuciones a la Seguridad Social son administrados conjuntamente por la AFIP.	Organización funcional, con cierta orientación al tipo de contribuyente (unidad Grandes Contribuyentes).
Brasil	La <i>Secretaria da Receita Federal</i> depende del Ministerio de Hacienda.	No.	Los impuestos internos y los aduaneros son administrados conjuntamente.	Organización funcional.
Paraguay	La Administración Tributaria - Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), depende del Ministerio de Hacienda.	No.	Los impuestos internos y los aduaneros son administrados conjuntamente por la SET.	Organización funcional. La SET tiene seis Direcciones Generales (DG): Grandes Contribuyentes, Aduanas, Recaudación (para los Principales Medianos y Pequeños contribuyentes), Fiscalización, Planificación y Apoyo.
Uruguay	La Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) dependen del Ministerio de Economía.	No.	Los impuestos internos son administrados por la DGI y los impuestos aduaneros por la DNA. Los aportes y contribuciones a la seguridad social son administrados por el Banco de Previsión Social (BPS).	La DGI tiene una organización funcional, con cierta orientación de la organización al tipo de contribuyente (unidad Grandes Contribuyentes).

Fuente: Autores y colaboradores (Hugo González Cano, Argentina; Jose Roberto Afonso, Brasil; Manuel Alarcón Sástrand, Paraguay; y Jerónimo Roca, Uruguay).

**CUADRO 7  
PROCESO DE APELACION**

País	Primera instancia	Segunda instancia	Instancia definitiva
Argentina	El contribuyente puede apelar las resoluciones (de carácter administrativo) de la DGI que determinen impuestos o impongan sanciones ante la propia DGI o ante el Tribunal Fiscal de la Nación.	Las sentencias del Tribunal Fiscal son apelables ante el Poder Judicial en la Cámara Nacional competente.	La última instancia de apelación es ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
Brasil	En la instancia administrativa, el contribuyente tiene el derecho de petición (que obliga a la Administración Tributaria a atender su reclamo) y el derecho de amplia defensa (garantía de que podrá defenderse de las infracciones que se le imputan). El primer paso de la instancia administrativa es ante la propia Administración.	El segundo paso de la instancia administrativa es ante un Consejo de Contribuyentes, integrado por representantes de la Administración y de los contribuyentes. El contribuyente puede agotar la instancia administrativa o puede ir directamente a la instancia judicial, pero no puede recorrer ambas simultáneamente.	En la instancia judicial, los jueces de Hacienda Pública son los competentes, en primer lugar, para los litigios tributarios. Siempre que en cualquier paso de la instancia judicial se fallase en contra del gobierno federal, los estados o municipios, habrá reconsideración.
Paraguay	El contribuyente puede apelar la determinación de la deuda tributaria o una consulta vinculante ante la propia Administración Tributaria (AT).	Si la AT se ratifica, el contribuyente puede apelar ante el Consejo de Tributación (CT), dependiente del Ministro de Hacienda, pero fuera de la AT.	Si el CT ratifica el dictamen de la AT y éste una vez más no es compartido por el contribuyente, puede apelar ante la Suprema Corte de Justicia (instancia definitiva).
Uruguay	Como con todo acto administrativo, la determinación de la deuda tributaria por parte de la DGI puede apelarse simultáneamente (1) ante la propia DGI (recurso de revocación), y (2) ante el Poder Ejecutivo (recurso de subsidio).		Si luego de las instancias anteriores se mantiene firme la resolución de la DGI, la opción última del contribuyente es la presentación del recurso de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## IV. RESUMEN COMPARATIVO DE LOS PAISES

**CUADRO 8**  
**TRIBUTACION EN EL MERCOSUR: PRINCIPALES DIFERENCIAS**

Instrumentos	Punto	Contrapunto
IVA e ICMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>IVA, nacional, base amplia, pocas alícuotas, total aprovechamiento de créditos: Argentina, Paraguay y Uruguay.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ICMS, estadual, limitado a mercaderías y unos pocos servicios, gran número de alícuotas, con limitaciones al aprovechamiento de ciertos créditos de etapas anteriores: Brasil.</li> </ul>
Tributos en Cascada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paraguay y Uruguay no tienen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Argentina: Impuesto a los Ingresos Brutos, recauda la mitad de los ingresos de las provincias (2,1% del PIB) e Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios.</li> <li>Brasil: COFINS, PIS/PASEP (hasta agosto de 2002) y CPMF, recaudan 5,7% del PIB.</li> </ul>
Impuesto a la Renta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Argentina y Brasil tributan las personas físicas.</li> <li>Argentina y Brasil aplican el criterio de renta mundial y los dividendos no se incorporan en la base del impuesto personal para evitar doble tributación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paraguay y Uruguay no tributan las personas físicas, pero aplican un impuesto cedular que grava rentas de actividades empresariales individuales.</li> <li>Paraguay y Uruguay aplican el criterio de fuente, gravando residentes o no residentes, exclusivamente por sus rentas de fuente nacional.</li> <li>Uruguay no retiene impuestos sobre intereses de no residentes.</li> </ul>
Impuestos a los Activos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brasil y Paraguay no tienen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Argentina y Uruguay aplican impuestos generales al patrimonio o activos de las personas físicas y empresas. Argentina grava incluso los bienes ubicados en el exterior.</li> </ul>
Coparticipación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poco relevante en Paraguay y Uruguay, estados unitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy importante en Argentina y Brasil.</li> <li>Argentina: Provincias y municipios recaudan 4,5% del PIB y reciben 8% del PIB de coparticipaciones.</li> <li>Brasil: Estados y municipios recaudan más del 9% del PIB y reciben de la Unión 3% del PIB por transferencias.</li> </ul>
Tratados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Argentina y Brasil tienen un tratado entre ellos y, entre ambos más de 30 tratados con países desarrollados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paraguay y Uruguay no tienen tratados con países de América Latina y muy pocos con países desarrollados.</li> </ul>
Administración Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Argentina, Brasil y Paraguay tienen aduanas y administración de tributos internos en un mismo organismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uruguay tiene la Aduana y la Administración Tributaria como entidades separadas.</li> </ul>

## V. POSIBILIDADES DE COORDINACION

El Tratado de Asunción (marzo de 1991), sustento de la constitución del MERCOSUR, establece la necesidad de armonización de la política fiscal de los países miembros, incluyendo mecanismos de coordinación en materia tributaria con el fin de evitar distorsiones que puedan alterar las condiciones de competencia de los productos intercambiados, o bien modificar la rentabilidad de los proyectos afectando así la localización de las inversiones en el ámbito subregional.

A nivel más específico la interdependencia económica que plantea el proceso de integración tiene profundas implicaciones en materia tributaria, en especial, en tres aspectos:

- (a) El importante aumento en la movilidad de los factores, particularmente el factor capital, se torna muy sensible a las diferencias de tratamiento fiscal, afectando las bases impositivas;
- (b) La creciente dificultad en determinar y recaudar impuestos en actividades llevadas a cabo fuera de la jurisdicción del país, especialmente en el caso de los bienes intangibles; y
- (c) El aumento en la complejidad del proceso de administración tributaria, que demanda nuevos instrumentos y un nivel de información cada vez mayor para la recaudación de impuestos, lo que requiere una amplia cooperación entre jurisdicciones.

Hasta el momento, 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, tales como los vinculados con la política de gasto público, endeudamiento, regulación y empresas públicas, quedaron reservados a la definición de cada país.

En ese sentido, puede decirse que el peso de las limitadas decisiones adoptadas ha estado orientado a dar sustento al Artículo 7 del Tratado de Asunción que establece que "en materia de impuestos, tasa y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional". Infelizmente, este enunciado es incompleto al omitir los aspectos básicos de la política tributaria, en especial los referidos a los incentivos fiscales, indispensables para evitar distorsiones en las condiciones de competencia entre los países miembros.

Pasados poco más de una década desde su creación, el MERCOSUR sólo ha logrado acuerdos que aseguren la no-discriminación en el comercio de bienes y servicios, persistiendo distorsiones en todos los países miembros que afectan la competitividad y la localización del ahorro y la inversión. De todos modos, es necesario reconocer que, a la fecha, ningún proceso de integración en el mundo, incluyendo en ello a la Unión Europea, ha logrado significativos avances en la armonización de la tributación directa, aunque se están realizando importantes esfuerzos en la materia. Sin embargo en el ámbito del MERCOSUR, no se ha logrado aun impulsar de manera decidida la armonización de la tributación indirecta.

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

Sin embargo, apenas se profundiza en el análisis, surgen marcadas diferencias entre las normativas de los diferentes países y se verifican pocos avances en términos de armonización de conceptos, sistemas y procedimientos tributarios en la subregión. Esto se debió, en especial, a dos razones.

En primer término, el principal objetivo perseguido fue el comercio intrabloque de bienes y sus servicios vinculados, y en razón de ello, la tributación fue considerada accesoria a tal fin y los acuerdos se orientaron hacia el logro de que los impuestos no se convirtieran en un obstáculo al comercio de bienes. Así, siguiendo el principio de no-discriminación entre producción nacional e importada expresada básicamente en la tributación indirecta, se plantearon acuerdos puntuales para los impuestos generales a las ventas y selectivos al consumo. Por ejemplo, en el único acuerdo sobre incentivos tributarios y zonas francas, la decisión fue limitar las zonas francas industriales estableciéndose que sus ventas al bloque sean tratadas como importaciones de terceros países. Mientras tanto, se admitió -y de hecho se han incrementado en número- a las zonas francas comerciales, donde los servicios provistos y otras actividades están desgravados, y tienen repercusiones tributarias significativas en otros países miembros, en especial en materia de impuesto a la renta.

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

Los principales acuerdos fueron en el área de armonización de incentivos a la exportación y en torno a la aplicación del principio de no-discriminación, tanto en relación con los impuestos selectivos al consumo, como en materia de incentivos tributarios. En los impuestos selectivos, se acordaron modificaciones a las legislaciones para asegurar el mismo trato tributario a bienes nacionales e importados, en aquellos casos discriminatorios. Por otra parte, la Decisión N° 10/94, relativa a la concesión de incentivos a exportadores, no constituye una novedad sino la repetición de los principios en la materia, prescritos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Si bien el objetivo principal de este trabajo es identificar las principales asimetrías vigentes en los sistemas impositivos de los cuatros socios del MERCOSUR que puedan afectar significativamente el proceso de integración económica, resulta evidente a esta altura de ese proceso, que ello ha sido siempre más sencillo que presentar soluciones técnicamente sólidas y políticamente viables que permitan acelerar la integración.

Por ello, se considera, en primer lugar, que ni la opción de armonización plena (igualación) de los sistemas impositivos, ni la competencia tributaria (guerra fiscal) absoluta son alternativas válidas con mira a esos propósitos. Muy por el contrario, el principio que oriente las soluciones propuestas debe estar sustentado en los criterios que rigen a la coordinación de las estructuras tributarias.

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

1. No pueden implicar la reducción "innecesaria" de la soberanía fiscal;
2. No pueden resultar en una pérdida de ingresos significativa;
3. No deben perjudicar la posición competitiva del país frente a los otros miembros o frente a terceros países;
4. No deben facilitar nuevas alternativas de evasión o elusión;
5. El costo de la transición, y administración, no debe ser elevado; y

6. La secuencia y la duración de los ajustes pueden ser diferentes para cada país, pero con un calendario con metas claramente definidas.

En lo que se refiere a los principios tributarios, las medidas a proponer se regirán por los dos principios que gobiernan los tratados bilaterales para evitar la doble tributación e intercambio de información: (a) la no-discriminación en bienes y servicios entre nacionales e importados; y (b) la transparencia en la aplicación de las normas fiscales y la voluntad para impulsar el intercambio de información. Esto se refuerza por el hecho de que existe un sólo acuerdo de doble tributación entre los socios, el de Argentina con Brasil.

Adicionalmente, se entiende razonable aplicar diferentes grados de armonización tributaria y distintas duraciones del período de transición según el tipo de imposición. En la tributación indirecta, que impacta fuertemente sobre el comercio de bienes y servicios, debe tenderse a la convergencia y, en ciertos casos, a la igualación de la carga, como en algunos impuestos selectivos. En tanto, en la armonización de la tributación directa, que afecta en alguna medida la localización del ahorro y la inversión, debe tenderse a la coordinación en la definición de las bases gravadas y a la cooperación entre las administraciones tributarias, en especial, para el intercambio de información. Como el cambio en tributación indirecta afecta de plano a los bienes y servicios transados, este proceso debe desarrollarse más rápidamente, mientras que debido a que la imposición directa incide sobre los factores de producción, la misma puede tener un período más largo de adaptación.

A pesar de la lógica de la secuencia del esfuerzo de coordinación, que además coincide con la experiencia internacional, los problemas de ajuste de tributación indirecta (IVA, ICMS, ingresos brutos y selectivos) pueden presentar dificultades políticas muy importantes dada la vigencia del federalismo fiscal de los principales socios, y por ello, requerirá de mucho tiempo para completar todo el proceso.

Con esos fines, se propone institucionalmente la creación de un subgrupo de trabajo del más alto nivel (dentro del Grupo Mercado Común) integrado por las autoridades encargadas de las áreas de política y de administración tributaria. Adicionalmente, recomendamos la creación de un Tribunal Arbitral especializado en materia tributaria para la resolución de controversias entre estados en la interpretación de los acuerdos y casos no previstos.<sup>20</sup>

Por otra parte, cuanto más estrechas sean las relaciones económicas entre los países del MERCOSUR más intensa será la necesidad de una coordinación entre sus administraciones impositivas y aduaneras con el fin de evitar antagonismos o incompatibilidades fiscales que perjudiquen o imposibiliten esas relaciones.

Esta necesidad de entendimiento entre las administraciones tributarias se tornaría, en esas circunstancias, en una coordinación de tipo permanente con el fin de dar fluidez y certeza a las operaciones entre los países, y evitar que el proceso de integración lesione de manera innecesaria el flujo de ingresos tributarios de los países.

Por ello, la necesidad de coordinación de las políticas impositivas entre los países del MERCOSUR requerirá, por una parte, de la identificación de problemas específicos y, por la otra, del diseño de soluciones apropiadas que estén dirigidas a los mismos. Es evidente que la política y la administración tributaria se tornarán cada vez más interconectadas entre los países, si es que el proceso de coordinación se consolida. Por ello se plantea la necesidad de trabajar dando prioridad a los siguientes temas:

---

<sup>20</sup> Si bien el Protocolo de Olivos previó un Tribunal Arbitral Permanente, todavía no se han definido claramente los mecanismos para la solución de controversias y salvaguardias (aplicación de sanciones) en el área comercial así como tampoco los procedimientos para dirimir las disputas comerciales. En lo que respecta a la materia tributaria, no se ha entrado siquiera en la conformación de una agenda de discusión.

1. Fortalecimiento de los tratados o acuerdos en materia impositiva entre los países miembros;
2. Ampliación y refuerzo de las pautas a ser seguidas en materia de precios de transferencia en las operaciones internacionales;
3. Intensificación de la cooperación entre las autoridades impositivas, especialmente en materia de ampliación del uso de auditorías conjuntas, acuerdos anticipados de precios y, muy especialmente, en materia de intercambio de información;
4. Coordinación de las acciones conjuntas para evitar la competencia tributaria nociva que pueda afectar el flujo de inversiones hacia la subregión;
5. Necesidad de minimizar las formalidades aduaneras y coordinar dichos procedimientos entre los países miembros; y
6. Avances en el proceso de institucionalización de los mecanismos para dirimir las controversias planteadas en el marco del MERCOSUR, a fin de que las mismas no obstaculicen el proceso de integración.

## ANEXO ESTADÍSTICO

**CUADRO I**  
**ARGENTINA - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**

Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 1. En porcentaje del PIB

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Federal	7,0	11,9	13,7
Sobre Bienes y Servicios	4,9	8,9	9,2
IVA	2,4	7,2	6,7
Selectivos	2,3	1,6	1,9
Otros	0,1	0,0	0,6
Renta	0,5	2,5	3,7
Personas Físicas	n/d	n/d	n/d
Personas Jurídicas	n/d	n/d	n/d
Otros	n/d	n/d	n/d
Propiedad	1,0	0,2	0,7
Otros	0,6	0,4	0,1
Comercio Exterior	1,4	0,7	0,7
Contribuciones a la Seguridad Social	2,4	4,6	3,4
Gobiernos Subnacionales	1,6	3,3	3,9
Sobre Bienes y Servicios	n/d	n/d	n/d
Renta	n/d	n/d	n/d
Propiedad	n/d	n/d	n/d
Otros	n/d	n/d	n/d
<b>Total</b>	<b>12,4</b>	<b>20,5</b>	<b>21,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI.

**CUADRO II**  
**ARGENTINA - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**

Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 2. Estructura porcentual

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Federal	56,7	58,0	63,0
Sobre Bienes y Servicios	39,8	43,1	42,3
IVA	19,7	35,1	30,8
Selectivos	18,9	7,8	8,8
Otros	1,1	0,2	2,7
Renta	4,1	12,0	17,0
Personas Físicas	n/d	n/d	n/d
Personas Jurídicas	n/d	n/d	n/d
Otros	n/d	n/d	n/d
Propiedad	7,8	1,0	3,0
Otros	4,9	1,9	0,6
Comercio Exterior	11,2	3,6	3,4
Contribuciones a la Seguridad Social	19,2	22,5	15,8
Gobiernos Subnacionales	12,9	15,9	17,9
Sobre Bienes y Servicios	n/d	n/d	n/d
Renta	n/d	n/d	n/d
Propiedad	n/d	n/d	n/d
Otros	n/d	n/d	n/d
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y FMI.

**CUADRO III**  
**BRASIL - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**  
 Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 1. En porcentaje del PIB

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Federal	12,6	12,4	14,4
Sobre Bienes y Servicios	6,3	5,9	7,6
IVA	0,0	0,0	0,0
Selectivos	3,7	2,6	1,9
Otros	2,6	3,3	5,7
Renta	5,7	5,7	5,2
Personas Físicas	0,4	0,3	0,3
Personas Jurídicas	1,7	1,4	1,5
Otros	3,7	4,0	3,4
Propiedad	0,0	0,0	0,0
Otros	0,6	0,8	1,6
Comercio Exterior	0,4	0,8	0,8
Contribuciones a la Seguridad Social	7,3	7,2	7,7
Gobiernos Subnacionales	8,4	9,1	9,7
Sobre Bienes y Servicios	7,6	7,8	8,2
Renta	0,0	0,0	0,0
Propiedad	0,3	0,8	1,0
Otros	0,5	0,5	0,5
<b>Total</b>	<b>28,8</b>	<b>29,4</b>	<b>32,6</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BNDES -Secretaria para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal.

**CUADRO IV**  
**BRASIL - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**  
 Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 2. Estructura porcentual

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Federal	44,0	42,2	44,3
Sobre Bienes y Servicios	22,3	20,2	23,4
IVA	0,0	0,0	0,0
Selectivos	12,9	8,8	5,8
Otros	9,4	11,4	17,6
Renta	19,7	19,3	16,0
Personas Físicas	1,3	1,1	1,0
Personas Jurídicas	5,7	4,8	4,7
Otros	12,8	13,5	10,3
Propiedad	0,0	0,1	0,1
Otros	2,0	2,6	4,8
Comercio Exterior	1,3	2,6	2,4
Contribuciones a la Seguridad Social	25,4	24,4	23,7
Gobiernos Subnacionales	29,2	30,9	29,7
Sobre Bienes y Servicios	26,6	26,5	25,0
Renta	0,0	0,0	0,0
Propiedad	0,9	2,7	3,0
Otros	1,7	1,7	1,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BNDES -Secretaria para Assuntos Fiscais- y Receita Tributaria Federal.

**CUADRO V**  
**PARAGUAY - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**  
 Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 1. En porcentaje del PIB

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Central	6,8	8,4	8,1
Sobre Bienes y Servicios	4,6	5,6	5,9
IVA	0,0	4,4	4,3
Selectivos	1,8	1,2	1,6
Otros	2,9	0,0	0,0
Renta	1,1	2,3	1,8
Personas Físicas	0,0	0,0	0,0
Personas Jurídicas	1,1	2,3	1,8
Otros	0,0	0,0	0,0
Propiedad	0,3	0,0	0,0
Otros	0,8	0,5	0,4
Comercio Exterior	2,1	2,8	1,8
Contribuciones a la Seguridad Social	2,1	1,3	3,4
Gobiernos Subnacionales	0,1	0,2	0,3
Sobre Bienes y Servicios	n/d	n/d	n/d
Renta	n/d	n/d	n/d
Propiedad	n/d	n/d	n/d
Otros	n/d	n/d	n/d
<b>Total</b>	<b>11,1</b>	<b>12,7</b>	<b>13,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI.

**CUADRO VI**  
**PARAGUAY - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**  
 Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 2. Estructura porcentual

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Central	60,9	66,3	59,6
Sobre Bienes y Servicios	41,5	44,0	43,2
IVA	0,0	34,4	31,3
Selectivos	15,8	9,4	11,8
Otros	25,7	0,1	0,2
Renta	10,2	17,8	13,0
Personas Físicas	0,0	0,0	0,0
Personas Jurídicas	10,2	17,8	13,0
Otros	0,0	0,0	0,0
Propiedad	2,4	0,2	0,0
Otros	6,9	4,3	3,2
Comercio Exterior	19,1	21,9	13,2
Contribuciones a la Seguridad Social	19,3	10,2	25,0
Gobiernos Subnacionales	0,7	1,6	2,2
Sobre Bienes y Servicios	n/d	n/d	n/d
Renta	n/d	n/d	n/d
Propiedad	n/d	n/d	n/d
Otros	n/d	n/d	n/d
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda -Subsecretaría de Economía e Integración-, Banco Central y FMI.

**CUADRO VII**  
**URUGUAY - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**  
 Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 1. En porcentaje del PIB

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Central	13,9	14,6	16,4
Sobre Bienes y Servicios	10,4	11,1	11,6
IVA	6,7	7,8	8,2
Selectivos	3,6	3,1	3,1
Otros	0,1	0,1	0,2
Renta	1,1	1,8	2,3
Personas Físicas	0,0	0,0	0,0
Personas Jurídicas	1,1	1,8	2,3
Otros	0,0	0,0	0,0
Propiedad	1,0	0,7	1,0
Otros	1,4	1,0	1,5
Comercio Exterior	2,0	1,0	0,8
Contribuciones a la Seguridad Social	7,8	8,5	8,3
Gobiernos Subnacionales	2,0	2,7	2,9
Sobre Bienes y Servicios	0,2	0,1	0,0
Renta	0,0	0,0	0,0
Propiedad	1,4	2,1	2,3
Otros	0,3	0,5	0,6
<b>Total</b>	<b>25,7</b>	<b>26,8</b>	<b>28,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

**CUADRO VIII**  
**URUGUAY - PRESION TRIBUTARIA - AÑOS 1990, 1995 Y 2000**  
 Clasificación jurisdiccional desagregada por Impuesto

## 2. Estructura porcentual

Jurisdicción e Impuesto	1990	1995	2000
Gobierno Central	54,3	54,6	57,5
Sobre Bienes y Servicios	40,6	41,3	40,6
IVA	26,1	29,2	28,8
Selectivos	13,9	11,5	11,0
Otros	0,5	0,6	0,8
Renta	4,2	6,8	8,1
Personas Físicas	0,0	0,0	0,0
Personas Jurídicas	4,2	6,8	8,1
Otros	0,0	0,0	0,0
Propiedad	3,9	2,8	3,4
Otros	5,6	3,8	5,4
Comercio Exterior	7,7	3,7	2,8
Contribuciones a la Seguridad Social	30,4	31,8	29,3
Gobiernos Subnacionales	7,7	9,9	10,3
Sobre Bienes y Servicios	0,7	0,3	0,1
Renta	0,0	0,0	0,0
Propiedad	5,6	7,8	8,2
Otros	1,4	1,8	2,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Impositiva, Banco de Previsión Social, Banco Central, Intendencia Municipal de Montevideo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

**CUADRO A  
IMPUESTOS GENERALES AL CONSUMO**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Impuesto	(a) IVA (nacional). (b) Impuesto sobre los Ingresos Brutos (plurifásico acumulativo o cascada; provincial).	(a) IVA al nivel estadual (ICMS). (b) Impuesto sobre los Servicios (ISS) (municipal).	IVA.	(a) IVA. (b) Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).
Base imponible	(a) Todas las enajenaciones de cosas muebles, prestaciones de servicios o importaciones a título oneroso.  (b) Toda operación onerosa desarrollada con carácter habitual.	(a) Todas las salidas del establecimiento de cosas muebles, y servicios de transporte y comunicaciones, a cualquier título. Importaciones. (b) Prestaciones de servicios enumerados taxativamente a cualquier título, excepto transporte y comunicaciones.	La enajenación de bienes, la prestación de servicios y la importación de bienes.	(a) Todas las enajenaciones de cosas muebles, importaciones, prestaciones de servicios a título oneroso.  (b) Importaciones y enajenaciones a empresas, organismos estatales y contribuyentes del IVA o IMESI, de bienes industriales que estén gravados por el IVA a una tasa distinta de cero o que estén gravados por IMESI, con excepción de los combustibles.
Importaciones	(a) Gravadas por el IVA. (b) Excluidas del Impuesto a los Ingresos Brutos.	Gravadas por el ICMS.	Gravadas por el IVA.	(a) Gravadas por el IVA. (b) Gravadas por el COFIS, de acuerdo al punto anterior.
Exportaciones	(a) - <i>de bienes</i> : tasa 0: se compensa o devuelve el IVA abonado en las compras o pagado en la importación.  - <i>de servicios</i> : no gravadas desde 01/01/99.  (b) No gravadas. No existe recuperación del impuesto pagado por el exportador en sus compras.	(a) <i>de bienes</i> : tasa cero en el ICMS: se compensa o devuelve el impuesto pagado a proveedores o pagado en la importación.  (b) gravadas por el ISS.	- <i>de bienes</i> : tasa 0: se compensa o devuelve el impuesto pagado a proveedores o pagado en la importación. - <i>de servicios</i> : no gravados los fletes al exterior por exportaciones.	(a) - <i>de bienes</i> : tasa cero: se compensa o devuelve el IVA pagado a proveedores o en la importación. - <i>de servicios</i> : no están gravados los fletes internacionales; la construcción, reparación, limpieza y aprovisionamiento de naves; y servicios prestados hacia zonas francas, lo que da derecho a la devolución del IVA abonado a los proveedores y en la importación. (b) No gravadas. El impuesto pagado por bienes que integran directa o indirectamente el costo del producto exportado, puede deducirse. Si resultase un crédito a favor del exportador, se devuelve o puede afectarse al pago de otros impuestos, inclusive aportes a la Seguridad Social.

**CUADRO A** (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Alicuotas	<p>(a) <i>Tasa básica</i>: 21% (usando facultades legislativas el Poder Ejecutivo redujo la alícuota al 19% entre el 18/11/02 y el 18/01/03). <i>Tasa máxima</i>: 27%: servicios de electricidad, teléfono y agua corriente prestados a responsables del impuesto. <i>Tasa reducida</i>: 10,5%: ganado vacuno, frutas y verduras, empresas de construcción y otros.</p> <p>(b) Variable según actividad de 0% al 4%. Comercio: 3% a 3,5%.</p>	<p>(a) Tasas por dentro. Variables según estados; las más comunes: 18%: operaciones internas del estado (tasa efectiva: 21,95%). 7%: transacciones estados norte y nordeste. 12%: transacciones estados sur y sureste.</p> <p>(b) Entre 2% y 10%. La más general, 5%.</p>	Tasa única: 10%.	<p>(a) <i>Tasa básica</i>: 23%. <i>Tasa reducida</i>: 14% (bienes de primera necesidad y hoteles). El IVA incluido en la adquisición de bienes y/o servicios afectados directa o indirectamente a la producción de bienes o servicios no gravados, no se devuelve, es decir, es un costo para el oferente.</p> <p>(b) Tasa: 3%.</p>
Liquidación	<p>(a) El impuesto a pagar surge de deducir al total de los débitos por ventas del período, los créditos por compras o importaciones.</p> <p>(b) Aplicación sobre el total de ingresos brutos de la empresa durante el período. Sin deducción por el impuesto pagado en las compras (cascada).</p>	<p>(a) <i>Idem</i>.</p> <p>(b) Aplicación sobre el precio del servicio. Sólo en algunos casos se admite la deducción del impuesto pagado a proveedores.</p>	<i>Idem</i> .	<p>(a) <i>Idem</i>.</p> <p>(b) Al total del impuesto facturado se le deduce el incorporado en las compras de bienes que integran directa o indirectamente el costo de las ventas gravadas. Cuando se realizan a la vez ventas gravadas y no gravadas, la deducción del impuesto no afectado exclusivamente a unas u otras se hará en forma proporcional.</p>
Tratamiento de los bienes de capital	Se deducen los créditos por compras de maquinarias y equipos.	Se deducen los créditos por compras de maquinarias.	Se deducen los créditos por compra de maquinaria.	Se deducen los créditos por compra de maquinarias.
Tipo de IVA	Tipo consumo: no grava bienes de capital.	Consumo.	Consumo.	Consumo.
Combustibles	Se gravan.	Se gravan.	No.	No.
Amplitud base	Generalizado sobre bienes y servicios.	Generalizado sobre bienes y sólo servicios de transporte y comunicaciones.	Generalizado sobre bienes y servicios.	Generalizado sobre bienes y servicios.
Otros impuestos generales al consumo		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>COFINS</i>: 3% sobre la facturación bruta.</li> <li>- <i>PIS</i>: 0,65% sobre la facturación bruta y después de agosto de 2002 1,65% sobre el valor agregado.</li> </ul>		

**CUADRO B**  
**EXONERACIONES EN EL IVA DE ARGENTINA, PARAGUAY Y URUGUAY**

Concepto	Argentina	Paraguay	Uruguay
<i>Ventas de bienes</i>			
Libros, diarios, etc.	- Libros, folletos e impresos similares; diarios, revistas y publicaciones periódicas.		- Exoneración del IVA a la importación de libros y de máquinas e insumos destinados a la producción de los mismos (Ley del Libro/subjetiva). - Exoneración del IVA a la prensa escrita del interior (subjetiva). - Exoneración del IVA a las ventas de diarios, periódicos, revistas, libros y folletos, salvo pornográficos.
Inmuebles		- Ventas de bienes inmuebles.	- Ventas de bienes inmuebles.
Juego y retribuciones asociadas	- Billetes para juegos de sorteo o de apuestas. - Servicios de intermediación de agentes de lotería y otros juegos de azar.	- Billetes, boletas y demás documentos relativos a juegos y apuestas.	- Desde febrero de 2002, casi todos los juegos de azar quedaron gravados con el IVA a la tasa básica.
Combustibles		- Combustibles derivados del petróleo, excepto diesel oil (tasa 14%).	- Combustibles derivados del petróleo, excepto fuel oil.
Tabacos y cigarrillos			- Tabaco, cigarros y cigarrillos.
Moneda y otros	- Oro amonedado o en barras, que comercialicen las entidades oficiales o bancos autorizados. - Monedas metálicas, que tengan curso legal o cotización oficial.	- Moneda extranjera, valores públicos y privados, así como los títulos y valores, incluyendo las acciones.	- Moneda extranjera, metales preciosos amonedados o en lingotes, títulos y cédulas, públicos y privados y valores mobiliarios de análoga naturaleza.
Sellos y retribuciones asociadas	- Sellos de correo, timbres fiscales y análogos; papel timbrado, billetes de banco, títulos de acciones o de obligaciones y otros títulos similares. - Sellos y pólizas de cotización o de capitalización. - Billetes de acceso a espectáculos, exposiciones, conferencias.		- Retribuciones de agentes de papel sellado y timbres.
Productos agropecuarios		- Productos agropecuarios en estado natural.	- Desde mayo de 2002, las enajenaciones de frutas, verduras y hortalizas en estado natural quedaron gravadas con el IVA.
Canasta básica	- Agua ordinaria natural, pan común, leche -fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos, cuando el comprador sea un consumidor final, organismos del Estado o instituciones sin fines de lucro-, y medicamentos para uso humano, cuando se trate de su reventa por droguerías, farmacias y otros establecimientos autorizados.		- Leche pasteurizada, vitaminizada, descremada, en polvo y con sabor. Suministro de agua. Carne ovina. Leña. - Suministro de frío a frutas, verduras y productos hortícolas en su estado natural.

**CUADRO B** (continuación)

Concepto	Argentina	Paraguay	Uruguay
<i>Ventas de bienes</i>			
Actividades aeronáuticas	- Aeronaves para transporte de pasajeros, carga y defensa y seguridad.		- <i>Aeronáutica</i> : exoneración del IVA a la importación e interno a las aeronaves, repuestos, materiales y demás implementos que use la aviación nacional o de tránsito, y todos los insumos necesarios para la construcción, instalación y conservación de aeropuertos y similares.
Actividades navales	- Embarcaciones y artefactos navales cuando el adquirente sea el Estado u organismos del Estado.		- <i>Actividades navales</i> : exoneración a la importación de buques de más de 1.000 toneladas, a la importación de equipos y repuestos, y a los fletes en territorio uruguayo. Devolución del IVA pagado en las compras por los astilleros.
<i>Prestaciones de servicios</i>			
Actividades financieras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses de acciones y de títulos, bonos y demás títulos valores emitidos o que se emitan por la Nación, las Provincias o los Municipios.</li> <li>- Intereses de obligaciones negociables colocadas por oferta pública.</li> <li>- Intereses pasivos correspondientes a planes y fondos de jubilaciones y pensiones de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) e intereses relacionados con otros regímenes de ahorro.</li> <li>- Intereses de préstamos para vivienda.</li> <li>- Intereses de préstamos u operaciones bancarias y financieras en general cuando el tomador sea las Provincias o Municipios.</li> <li>- Seguros de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cesión de créditos</li> <li>- Intereses de valores públicos y privados.</li> <li>- La actividad de intermediación financiera prevista en la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 861/97, incluidos préstamos realizados por entidades bancarias del exterior, con las excepciones siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Gestionar por cuenta ajena la compra y venta de valores mobiliarios y actuar como agente pagador de dividendos, amortizaciones e intereses.</li> <li>(ii) Emisión de tarjetas de crédito.</li> <li>(iii) Mandatos y comisiones, cuando no estén relacionadas con las operaciones financieras autorizadas.</li> <li>(iv) Administrar carteras de valores mobiliarios y cumplir con otros encargos financieros no establecidos en la ley mencionada.</li> <li>(v) La gestión de cobro, la asistencia técnica y administrativa.</li> <li>(vi) Dar en locación bienes muebles.</li> </ul> </li> <li>- Préstamos y depósitos a las entidades financieras comprendidas en la Ley N° 417/73 del 13 de noviembre de 1973, así como a las entidades mencionadas en inciso e) siguiente.</li> <li>- Los préstamos concedidos por: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Las cooperativas de Ahorro y Crédito a sus asociados.</li> <li>(ii) El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).</li> <li>(iii) El Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.</li> <li>(iv) El Banco Nacional de Fomento.</li> <li>(v) El Fondo Ganadero.</li> </ul> </li> <li>- Los préstamos por funcionarios permanentes o contratados por Embajadas, Consulados y Organismos Internacionales, acreditados ante el gobierno nacional, conforme con las leyes vigentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones percibidas por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs).</li> <li>- Primas por seguros de invalidez y fallecimiento pagadas por las AFAPs.</li> <li>- Comisiones derivadas por la intervención en la compra-venta de valores públicos.</li> <li>- Operaciones bancarias, salvo intereses de préstamos a personas físicas que no sean contribuyentes de Impuesto a la Renta (IRIC o IRA). Intereses del crédito.</li> <li>- Intereses del crédito social del Banco de la República (BROU).</li> <li>- Intereses del crédito del Banco Hipotecario (BHU) para la compra de vivienda.</li> <li>- Intereses de los préstamos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito menores a 250 unidades reajustables.</li> <li>- Concesiones de obra pública (facultad del Poder Ejecutivo; se está aplicando).</li> </ul>

CUADRO B (continuación)

Concepto	Argentina	Paraguay	Uruguay
<i>Prestaciones de servicios</i>			
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de salud cuando correspondan a servicios que deban abonar las obras sociales y el PAMI.</li> <li>- Servicios de sepelio cuando correspondan a servicios que deban abonar las obras sociales.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de salud.</li> <li>Las retribuciones personales obtenidas fuera de relación de dependencia vinculadas a la salud están gravadas con el IVA a la tasa básica.</li> </ul>
Alquileres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrendamiento de inmuebles para casa-habitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrendamientos de inmuebles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrendamientos de inmuebles.</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación: instituciones de enseñanza y culturales.</li> <li>- La comercialización de libros, periódicos, revistas y toda publicación impresa o gráfica, de producción nacional o importados, destinados a la difusión cultural y la educación, con excepción de los pornográficos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación: instituciones de enseñanza y culturales.</li> </ul>
Actividades culturales y deportivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades y espectáculos deportivos y culturales (artísticos, científicos, teatrales, musicales, cinematográficos).</li> <li>- Producción y distribución de películas destinadas a ser exhibidas en salas cinematográficas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espectáculos públicos: espectáculos deportivos, cine y otros espectáculos.</li> <li>- Retribuciones personales obtenidas fuera de relación de dependencia de actividades culturales de artistas residentes en el país.</li> <li>- Empresas de distribución y exhibición de películas cinematográficas.</li> <li>- Empresas periodísticas y emisoras AM y FM del interior.</li> </ul>
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transporte de pasajeros: servicios de taxímetros y remises; transporte internacional de pasajeros y carga.</li> <li>Fue gravado el transporte de media y larga distancia (más de 100 kilómetros).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transporte de pasajeros.</li> <li>- Exoneración del IVA Importación a vehículos de transporte colectivo de pasajeros (sería sólo un costo financiero en caso de que se gravara el transporte).</li> <li>- Servicios de la Administración Nacional de Correos.</li> </ul>
Servicio doméstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios personales domésticos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios personales domésticos.</li> </ul>

**CUADRO C**  
**IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Impuesto	Impuestos internos.	Impuesto federal sobre Productos Industrializados (IPI).	Impuestos selectivos al consumo.	Impuesto específico interno sobre ciertos bienes (IMESI).
Forma técnica	Monofásico aplicado al nivel del productor o importador de los bienes gravados.	Plurifásico no acumulativo (tipo IVA), pero aplicado únicamente sobre las importaciones y transferencias de algunos bienes industrializados.	Monofásico aplicado al nivel del productor o importador de los bienes gravados.	<i>Idem.</i>
Base imponible	Primera transferencia a cualquier título del bien gravado y las importaciones.	Salida del establecimiento industrial y la importación de los bienes gravados.	Importación y primera enajenación a cualquier título de los bienes gravados.	Primera enajenación a cualquier título del bien gravado.
Productos gravados	Tabacos, alcoholes, bebidas alcohólicas, combustibles, cerveza, bebidas gaseosas, aparatos de foto, audio, autos, seguros, etc.	Tabacos, automóviles, alcoholes, bebidas alcohólicas, cerveza, y una gran lista de productos industrializados. Su base es la mayor de los cuatro países del MERCOSUR.	Tabacos, bebidas gaseosas, cerveza, bebidas alcohólicas, alcohol, combustibles, etc.	Combustibles, lubricantes, automotores, motos, bebidas alcohólicas y bebidas sin alcohol, tabacos y artículos de cosmética y perfumería.
Importaciones	Gravadas.	Gravadas.	Gravadas.	Gravadas.
Exportaciones	Exentas.	Exentas.	Exentas.	Exentas.
Alicuotas	Entre 4% y 166%. Rubros más significativos: - Seguros de accidentes de trabajo: 2,5%; seguros generales: 8,5%; seguros sobre personas y bienes hechos por aseguradores radicados fuera del país: 23%. - Cigarrillos: 60%; manufacturas de tabaco: 16%; tabacos: 20%; adicional de emergencia a paquetes de cigarrillos: 21%. - Cerveza: 8%; champaña: 12%; resto bebidas alcohólicas (excepto vinos): 20%. - Bebidas sin alcohol, jarabes, extractos y concentrados: 8%. - Automotores y motores gasoleros: 10%. - Vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves: desde \$ 15.000 a \$ 22.000: 4%, de más de \$ 22.000: 8%. - Servicio de telefonía celular y satelital: 4%. - Objetos suntuarios: 20%.	Entre 0% y 365%.	La Ley establece tasas máximas diferenciadas por rubros. - Cigarrillos, cigarro & tabacos: de 0% al 8%. - Bebidas alcohólicas y analcohólicas: de 0% al 10%. - Alcoholes: de 0% al 10%. - Combustibles derivados del petróleo: de 0% al 50%.	Entre 5% y 102%. Las tasas máximas están fijadas por ley.

CUADRO C (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Liquidación	Precio neto excluido IVA en las ventas. En las importaciones: 150% del precio más tributos a la importación.	Precio neto en las ventas. En operaciones no onerosas: valor corriente de mercado. En importaciones: precio CIF más derechos y recargos de importación.	Precio de venta en fábrica excluido el IVA. En importaciones: valor aduanero más impuestos de importación. Para los combustibles se determina en función al precio de venta al público.	Precio real de la operación o valores fictos fijados por la Administración Tributaria.
Otros impuestos		CIDE - Contribución de Intervención en el Dominio Económico. Creada por la Ley N° 10.336 de 19 de diciembre de 2001, grava la importación y la venta interna de combustibles, incluyendo el gas y el alcohol con alícuotas específicas. No hay coparticipación de los ingresos con estados o municipios.		Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA): Grava la prestación de servicios de salud dentro del país a los consumidores finales (no están gravadas las prestaciones entre instituciones del sector). Tasa: 3%. Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL): Grava las llamadas telefónicas internacionales y las llamadas a y desde celulares.

**CUADRO D  
IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Criterio jurisdiccional	Grava la renta mundial. - Empresas argentinas, agencias y otros establecimientos permanentes de empresas extranjeras: se gravan las rentas de fuente argentina y del exterior. - Beneficiarios del exterior (no residentes): se gravan sus rentas de fuente argentina.	Grava la renta mundial. - Empresas brasileñas, subsidiarias en el exterior de empresas brasileñas, filiales y otros establecimientos permanentes de empresas extranjeras: se gravan sus rentas de fuente brasileña y del exterior. - Beneficiarios del exterior (no residentes): se gravan sus rentas de fuente brasileña.	Grava las rentas de fuente paraguaya, en todos los siguientes casos: empresas paraguayas, filiales y otros establecimientos permanentes de empresas extranjeras y sucursales de beneficiarios del exterior.	Las empresas uruguayas son gravadas por sus rentas de fuente uruguaya resultantes de la combinación de capital y trabajo. Las subsidiarias de beneficiarios del exterior son gravadas por todas sus rentas de fuente uruguaya.
Proporcional o progresivo	Proporcional.	Progresivo.	Proporcional.	Proporcional.
Alícuota	35%.	15% + 10% para rentas superiores a R\$ 240.000 + 9% para contribución a la Seguridad Social (Contribución Social sobre Lucro Líquido, CSLL).	- Rentas derivadas de actividades comerciales, industriales y de servicios: 30%. - Rentas derivadas de la agricultura y ganadería: 25%. - Rentas de empresas cuyo ingreso anual es inferior a 45 millones de guaraníes (aprox. US\$ 12.500): 4%.	35% desde mayo de 2002. Hasta ese entonces era de 30%.
Residencia	La residencia se fija según el lugar de constitución, independientemente del lugar de control.	Una empresa es considerada residente si se ha constituido en Brasil.	La residencia se determina según el lugar donde se lleva a cabo el gerenciamiento.	La residencia se fija según el centro de actividad.
Naturaleza Jurídica del Contribuyente	Sociedades de capital: sociedades anónimas, en comandita por acciones y sociedades de responsabilidad limitada. Las demás sociedades de personas (colectivas, de hecho, etc.) y las unipersonales, atribuyen la renta a los dueños o socios, que son gravados por el impuesto a la renta personal.	Todas las sociedades, inclusive las de personas y las empresas unipersonales.	Todas las sociedades, inclusive las de personas y las empresas unipersonales.	Todas las sociedades, inclusive las de personas y las empresas unipersonales.
Tipo de acciones de las Sociedades Anónimas	Nominativas.	Nominativas.	Al portador.	Al portador.
<b>Determinación de la Renta</b>				
Valuación de inventarios	Basada en la última compra. Entonces, LIFO no es válido con fines fiscales. No se exige equivalencia entre la valuación contable y la fiscal.	Costo promedio o FIFO. LIFO no es admitido.	Se puede optar entre costo promedio, FIFO o LIFO.	Se puede optar entre costo promedio, FIFO o LIFO. No se exige equivalencia entre la valuación contable y la fiscal.
Ganancias de capital	Las ganancias y pérdidas de capital son tratadas como rentas normales. Las pérdidas de capital derivadas de la venta de acciones y otros activos financieros sólo pueden ser deducidas contra ingresos del mismo tipo.	En general, las ganancias de capital son tratadas como rentas normales. Las pérdidas de capital sólo pueden ser deducidas contra ganancias de capital.	Las ganancias de capital son tratadas como rentas normales (gravadas al 30%).	Las ganancias de capital son tratadas como rentas normales (gravadas al 30%), excepto las ganancias de capital sobre propiedades rurales, que están exentas.

CUADRO D (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Determinación de la Renta</i>				
Dividendos entre compañías	Los dividendos recibidos de otras empresas argentinas no están gravados, mientras que los recibidos de empresas no residentes sí están gravados.	Dividendos recibidos de otras empresas brasileñas, incluso filiales, no están sujetos a retención.	- Dividendos distribuidos a residentes: no gravados. - Dividendos distribuidos a no residentes: sujetos a una retención del 5%.	No gravados.
Rentas del exterior	Las empresas argentinas son gravadas con criterio de renta mundial, por lo que las rentas recibidas del exterior de sus agencias y/o subsidiarias, u obtenidas en el exterior y no distribuidas, son gravadas. Las empresas residentes reciben <i>crédito fiscal</i> por el impuesto pagado en el exterior por sus rentas de fuente extranjera, hasta el incremento del impuesto a la renta resultante de incluir en la base la renta de fuente extranjera.	Las empresas brasileñas son gravadas con criterio de renta mundial. Por lo tanto, las rentas de agencias en el exterior de empresas brasileñas son gravadas cuando son devengadas, y las rentas de subsidiarias son gravadas cuando están disponibles. La doble tributación es evitada a través de la concesión de <i>crédito fiscal</i> . En el caso de las subsidiarias, el crédito es exigible si los beneficios están disponibles para la matriz brasileña dentro de los dos años siguientes al momento en que fueron generados.	Las rentas de fuente extranjera no son gravadas.	Las rentas de fuente extranjera no son gravadas.
Dividendos en <i>stock</i>	No gravados si son distribuidos por una compañía argentina y sujetos a retención si son distribuidos por una compañía extranjera.	Dividendos distribuidos a residentes o no residentes, individuos o compañías, devengados desde el 01/01/96, no están sujetos a retenciones.	No gravados. Ya sea que los reciba un residente o un no residente, la distribución de <i>stock dividends</i> se considera una reinversión.	<i>Stock dividends</i> no gravado.
<i>Deducciones</i>				
Depreciación	Lineal, sobre una vida útil técnicamente estimada o sobre estándares (maquinaria y equipos: 10 años; muebles: 10 años; inmuebles: 2% por año sobre costo, salvo que se pruebe que la vida útil es inferior a 50 años). No se exige equivalencia entre la depreciación contable y la fiscal. Ganancias o pérdidas por la venta del activo depreciado son gravadas (costo menos amortizaciones).	Lineal. Las tasas habitualmente admitidas son: maquinarias y equipos, muebles e instalaciones: 10% anual; vehículos: 20%; inmuebles: 4%. Depreciación acelerada es permitida para empresas con dos o más tipos de operaciones: pueden incrementar las tasas anteriores en 50% y 100%, respectivamente. Salvo excepciones, la depreciación contable y la fiscal deben coincidir.	Lineal sobre la vida útil. Las tasas van desde 2,5% anual para edificios urbanos a 25% anual para computadoras. No se exige equivalencia entre la depreciación contable y la fiscal.	Lineal sobre la vida útil. Tasas: 2% anual para inmuebles urbanos; 3% anual para inmuebles rurales; y no más de 10% anual para vehículos nuevos. No se exige equivalencia entre la depreciación contable y la fiscal. La diferencia entre el precio de venta de un bien depreciado y su valor fiscal -ajustado por inflación- es un ingreso gravado. Las ganancias de capital derivadas de la revaluación de activos fijos no son rentas gravadas.
Arraste de pérdidas	<i>Carry forward</i> : 5 años. <i>Carry back</i> : no admitido.	<i>Carry forward</i> sin límite de tiempo, pero la deducción por pérdidas de ejercicios anteriores es permitida hasta un 30% de la renta gravada. <i>Carry back</i> : no admitido.	<i>Carry forward</i> : 3 años.	<i>Carry forward</i> : 3 años. <i>Carry back</i> : no admitido.

CUADRO D (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Deducciones</i>				
Pagos al exterior	Pagos a filiales en el exterior o entre partes relacionadas, son deducibles (debió pagarse la correspondiente retención). Deducción de intereses: la reforma de 1998 estableció reglas de <i>thin-capitalization</i> . Los intereses son analizados para determinar si se permite su deducción en el mismo ejercicio fiscal o si pueden ser transferidos a los siguientes. Transacciones entre partes relacionadas deben regirse por el principio de <i>arm's length</i> , a partir de las reglas de precios de transferencia introducidas con la reforma tributaria de 1998.	- No hay restricciones en la deducción de intereses. Sin embargo, en el caso de préstamos entre partes relacionadas no registrados, el interés deducible no puede superar la tasa LIBOR (por depósitos en US\$ a 6 meses) + 3%. - Pagos por <i>royalties</i> y asistencia técnica a empresas extranjeras con control directo o indirecto de la empresa brasileña, son deducibles, con ciertas limitaciones.	No hay límites en la deducibilidad de pagos relacionados por servicios de gerenciamiento, investigación y desarrollo y, en general, gastos administrativos. Nota: La Reglamentación establece que: - Los gastos y erogaciones en el exterior no podrán ser superiores al 1% del valor FOB de los bienes. - Los gastos en salud y educación serán deducibles siempre que se presten en forma general, no exista discriminación y estén orientadas a la actividad de la empresa	Intereses, regalías y otros servicios pagados a filiales en el exterior son deducibles. Pagos a la casa matriz o a subsidiarias de la matriz no son deducibles. Sin embargo, la parte de los gastos en que incurrió la casa matriz para desarrollar marcas, patentes, procesos industriales y <i>know-how</i> en la filial uruguaya, son deducibles.
Impuestos	Salvo el impuesto a la renta y el impuesto a la renta mínima presunta, todos los impuestos son deducibles. (1)	Deducibles (inclusive recargos).	El impuesto a la renta, multas y recargos no son deducibles.	El impuesto a la renta y el impuesto al patrimonio no son deducibles.
Ajuste por inflación	De hecho, anulado, pues se obliga a considerar inflación cero.	Anulado.	No.	Global y estático.
<i>Group taxation</i>	No admitida.	No admitida.	No admitida.	No admitida.
Retenciones sobre dividendos y utilidades	En términos generales, los dividendos y las ganancias por ventas de acciones no están sujetos a retención. Una tasa de retención del 35% es aplicable sobre dividendos y otros beneficios en caso de que las correspondientes cantidades no hayan sido gravadas por impuesto a la renta en la compañía que los distribuye. Por otra parte, si los dividendos distribuidos exceden la renta imponible, el excedente se grava al 35%.	Dividendos distribuidos a residentes o no residentes, individuos o empresas, de países con los que no hay tratado fiscal, devengados desde el 01/01/1996: no están sujetos a retenciones. Los pagos a no residentes de países con los que no hay tratado fiscal que gravan la renta con una tasa de 20% o menos, están sujetos a una retención del 25%.	Las agencias y/o subsidiarias de beneficiarios del exterior son gravadas por sus rentas de fuente paraguaya. Los dividendos y utilidades transferidos o acreditados a la matriz en el exterior son sujetos a una retención del 5%.	Las agencias y/o subsidiarias de beneficiarios del exterior son gravadas por todas sus rentas de fuente uruguaya. Los dividendos y utilidades remitidos o acreditados a la casa matriz son objeto de retención si: (i) esos beneficios son gravados en el país de la matriz, y (ii) se reconoce un crédito fiscal por el impuesto pagado en Uruguay. - Retención a los dividendos: 30% - Retención a las utilidades: la tasa de retención es tal que, sumada a la tasa de 30% anual del Impuesto a la Renta, iguala el crédito fiscal obtenido en el país receptor, con un límite de 21% (total: 51%).

## CUADRO D (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Retenciones por pagos</i>				
Intereses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A empresas residentes: 35%, a cuenta del Impuesto a las Ganancias.</li> <li>- A individuos residentes: 0%.</li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que no hay tratado:               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) si el deudor es una entidad financiera argentina: 15,05%.</li> <li>(ii) si el deudor es una empresa argentina y el prestamista es una institución financiera cuya matriz es de un país que ha firmado el Convenio de Basilea y está habilitado para operar en dicho país: 15,05%.</li> <li>(iii) si el préstamo es destinado a la compra de activos tangibles, que no sean automóviles: 15,05%.</li> <li>(iv) intereses de <i>debt securities</i>, bajo ciertas condiciones: 15,05%.</li> <li>(v) intereses sobre depósitos en entidades financieras argentinas: 15,05%.</li> <li>(vi) pagos de intereses sobre otros préstamos obtenidos en el exterior: 35%.</li> </ul> </li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que hay tratado: entre 0% y 35%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que no hay tratado: 15%.</li> <li>Pagos a beneficiarios de países con los que no hay tratado y tienen una tasa de impuesto a la renta igual o menor al 20% -<i>tax haven countries</i>- son gravados al 25%.</li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que hay tratado: entre 10% y 15%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A individuos y empresas residentes: 0%. No.</li> <li>- A empresas no residentes: 35%.</li> <li>- A individuos no residentes: 35%.</li> </ul> <p>La retención sobre intereses se calcula sobre el 100% de la cantidad pagada cuando ésta fue remitida a la casa matriz. En otros casos, se calcula sobre el 50%. El IVA sobre intereses (excepto en el caso de bancos extranjeros) es retenido a una tasa del 9,09%.</p>	
Regalías	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A empresas residentes: 6%.</li> <li>- A individuos residentes: 6%.</li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que no hay tratado:               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) <i>copyright</i>: 12,25%.</li> <li>(ii) transporte internacional, agencias internacionales de noticias, reaseguros: 3,5%.</li> <li>(iii) <i>containers</i>: 7%.</li> <li>(iv) arrendamiento de <i>chattel</i>: 14%.</li> <li>(v) arrendamiento de <i>real state</i>: 21%.</li> <li>(vi) pagos por el uso local de películas extranjeras, transmisiones de TV, videos y otras transmisiones de sonido y/o imagen desde el exterior: 17,5%.</li> <li>(vii) ganancias de compañías extranjeras por la venta o realización de activos o derechos: 17,5%.</li> </ul> </li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que hay tratado: entre 3% y 21%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que no hay tratado: 15% más una contribución de 10% (costo de la compañía brasileña).</li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que hay tratado: entre 10% y 25%.</li> <li>Pagos a beneficiarios de países con los que no hay tratado y tienen una tasa de impuesto a la renta igual o menor al 20% -<i>tax haven countries</i>- son gravados al 25%.</li> <li>Siempre que estén registrados, y bajo ciertas condiciones, las regalías son deducibles, incluso cuando han sido pagadas o acreditadas a la casa matriz o a compañías extranjeras con control directo o indirecto de la empresa brasileña.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A individuos y empresas residentes: 0%.</li> <li>- A empresas no residentes: 35%.</li> <li>- A individuos no residentes: 35%.</li> </ul> <p>La retención sobre regalías se calcula sobre el 100% de la cantidad pagada cuando ésta fue remitida a la casa matriz. En otros casos, se calcula sobre el 50%. El IVA sobre regalías es retenido a una tasa del 9,09%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A individuos o empresas no residentes: 30%.</li> </ul> <p>En los casos de empresas extranjeras, la renta de fuente uruguaya se determina según se detalla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) compañías de seguros: riesgos de vida: 3% sobre las primas recibidas; riesgos de incendio: 8%; riesgos marítimos: 10%; otros riesgos: 2%.</li> <li>(ii) compañías de transporte marítimo, aéreo o terrestre: 10% del importe de los pasajes y fletes de cargas de los transportes del país al extranjero.</li> <li>(iii) compañías productoras, distribuidoras o intermediarias de películas cinematográficas, <i>tapes</i> y transmisiones directas de TV y similares: 30% de la retribución que perciban.</li> <li>(iv) agencias internacionales de noticias: 10% de la retribución.</li> <li>(v) cesión de uso de contenedores: 15% del precio acordado.</li> </ul>

**CUADRO D (continuación)**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Retenciones por pagos</i>				
Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A empresas residentes: 6%.</li> <li>- A individuos residentes: 6%.</li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que no hay tratado:               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) asistencia técnica: 21% (35% sobre un beneficio supuesto de 60%).</li> <li>(ii) cesión de derechos, licencias para el uso de patentes y, en general, transferencia de tecnología: 28% (35% sobre un beneficio supuesto de 80%).</li> </ul> </li> <li>- A empresas e individuos no residentes, de países con los que hay tratado: entre 3% y 28%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pagos por asistencia técnica sin transferencia de tecnología, a países con los que no hay tratado: 25%.</li> <li>- Pagos por asistencia técnica con transferencia de tecnología, a países con los que no hay tratado: 15% más una contribución de 10%.</li> <li>- A empresas e individuos no residentes de países con los que hay tratado: entre 10% y 25%.</li> </ul> <p>Pagos a beneficiarios de países con los que no hay tratado y tienen una tasa de impuesto a la renta igual o menor al 20% <i>-tax haven countries-</i> son gravados al 25%.</p> <p>Siempre que estén registrados, y bajo ciertas condiciones, los pagos por asistencia técnica son deducibles, incluso cuando han sido pagados o acreditados a la casa matriz o a compañías extranjeras con control directo o indirecto de la empresa brasileña.</p>	<p>Pagos por asistencia técnica y otros servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A individuos y empresas residentes: 0%.</li> <li>- A empresas no residentes: 35%.</li> <li>- A individuos no residentes: 0%.</li> </ul> <p>La retención sobre pagos por servicios se calcula sobre el 100% de la cantidad pagada cuando es remitida a la casa matriz. En otros casos, se calcula sobre el 50%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A individuos o empresas no residentes: 30%. Si los beneficiarios del exterior están gravados por impuesto a la renta y no se les reconoce crédito fiscal por el impuesto pagado en Uruguay, los pagos por asistencia técnica no quedan sujetos a esta retención.</li> </ul>

Nota: (1) La reforma tributaria de 1998 creó un impuesto de 15% sobre los intereses pagados y otros costos financieros del endeudamiento empresarial. Dicho impuesto es deducible del impuesto a la renta. Este tributo ha sido derogado a partir de 2002.

**CUADRO E**  
**IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS FISICAS**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Impuesto Renta Personas Físicas	Sí.	Sí.	No.	No.
Alícuotas	9% a 35%.	15% a 27,5%.	--	--
Criterio jurisdiccional	<p>Grava renta mundial para residentes y rentas de fuente argentina para no residentes.</p> <p>Se consideran <i>residentes</i>:</p> <p>(i) ciudadanos argentinos viviendo en Argentina.</p> <p>(ii) ciudadanos argentinos trabajando en el exterior, durante el primer año y si no obtuvieron residencia permanente en el país extranjero.</p> <p>(iii) ciudadanos extranjeros con trabajo asignado por 5 años o más en Argentina.</p> <p>(iv) ciudadanos extranjeros que han obtenido la residencia permanente.</p> <p>(v) ciudadanos extranjeros que permanecen en el país con autorización temporaria por 1 año o más, salvo que prueben no querer tener residencia permanente.</p> <p>Se consideran <i>no residentes</i>:</p> <p>(i) ciudadanos extranjeros con trabajo asignado por menos de 5 años.</p> <p>Se consideran <i>beneficiarios del exterior</i>:</p> <p>(i) individuos trabajando en Argentina menos de 6 meses al año.</p> <p>(ii) ciudadanos argentinos trabajando en el exterior que no califican como residentes.</p>	<p>Grava renta mundial para residentes y rentas de fuente brasileña para no residentes.</p> <p>La residencia, a efectos fiscales, se determina según la visa que el individuo usa al entrar al país:</p> <p>(i) ciudadanos extranjeros con visa V (temporaria) o visa permanente son considerados <i>residentes</i> desde el momento que ingresan al país.</p> <p>(ii) ciudadanos extranjeros con otro tipo de visas temporarias, sin relación laboral en el país y que no permanecen por más de 183 días al año, son considerados <i>no residentes</i>.</p> <p>(iii) ciudadanos extranjeros que permanecen en Brasil por más de 183 días, son considerados <i>residentes</i>.</p>	--	
Rentas gravadas	<p><i>Empleados</i>: En general, todas las remuneraciones son gravadas, inclusive compensaciones, pagos de vivienda, educación, reembolso de impuestos.</p> <p><i>Sociedades colectivas, de hecho, etc. y unipersonales</i>: atribuyen la renta a los dueños o socios, y éstos son gravados por el impuesto a la renta personal.</p> <p><i>Remuneraciones a directores</i>: Gravadas, dado que son deducidas por la compañía que las paga -hasta el máximo entre un 25% de los beneficios contables o \$12.500 por director por año-. El porcentaje de remuneraciones a directores no deducible por la compañía, generalmente no es base imponible para el director.</p>	<p><i>Empleados</i>: En general, todas las remuneraciones son gravadas, inclusive pagos de educación, viajes, reembolso de impuestos.</p> <p><i>Intereses recibidos del exterior</i> son incluidos en la base imponible.</p> <p><i>Rentas de fuente brasileña y extranjera</i> son generalmente incluidas en la base imponible.</p>		

**CUADRO E (continuación)**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<i>Otras rentas</i>				
Dividendos	Los dividendos recibidos de empresas residentes, ya gravados en cabeza de la empresa por el 35% de impuesto a la renta empresarial, no están gravados por el impuesto a la renta personal. Los dividendos recibidos de empresas no residentes sí están gravados.	Los dividendos de empresas brasileñas pagados a no residentes no están sujetos a retención.	--	
Ganancias de capital	Existe una alícuota del 15% para ganancias por compra-venta de acciones obtenidas por residentes que fueron propietarios de dichas acciones (correspondientes a sociedades que no cotizan en bolsa) por al menos 12 meses. Las tenencias por menos tiempo están gravadas para las personas físicas a la escala progresiva.	Las ganancias de capital sobre una transacción por mes están exentas si el precio de venta es menor a -aproximadamente- US\$ 12.000. Las ganancias de capital por la venta de acciones que cotizan en las bolsas de valores de Brasil están gravadas a la tasa de 10%. Las ganancias de capital por la venta de inmuebles, por lo general, están gravadas a la tasa de 15%. No están gravadas: (i) si se fue propietario del inmueble por 20 años o más, o (ii) si el inmueble es el único que se posee, se fue propietario del mismo por al menos 5 años y el precio de venta no supera -aproximadamente- US\$ 259.000.	No.	No.
Intereses	Intereses de cajas de ahorro y depósitos a plazo en bancos argentinos e intereses de bonos gubernamentales no están gravados. Tampoco están gravados los intereses de préstamos a ciertas empresas argentinas.	Los intereses recibidos por residentes desde el exterior son generalmente incluidos en la base imponible.	--	
Deducciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuciones a la seguridad social.</li> <li>- Gastos médicos -hasta un 15% del total de deducciones-.</li> <li>- Donaciones a instituciones gubernamentales e instituciones de beneficencia -hasta un 5% de la renta gravada-.</li> <li>- Primas de seguros de vida, primas de retiro y gastos funerarios -hasta cierto monto, establecido anualmente por la administración tributaria-.</li> </ul> <p>Deducciones <i>standard</i>: (1) Básica: \$4.080. Por el cónyuge: \$2.040. Por cada hijo: \$1.020. Por otros dependientes: \$1.020. Para calificar, los dependientes deben residir en Argentina por más de 6 meses y no tener ingresos superiores a \$4.020.</p> <p>Deducción especial, disponible contra compensación, derivada de servicios personales: empleados: \$13.500, unipersonales: \$4.500.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuciones a la seguridad social, hasta un 12% de los ingresos brutos.</li> <li>- Pensiones alimenticias.</li> <li>- Aproximadamente R\$ 1.080 por cada dependiente, sin limitaciones en el número de dependientes.</li> <li>- Gastos en educación del contribuyente o alguno de los dependientes, con un límite anual individual de R\$ 1.700.</li> <li>- Gastos en salud, sin limitaciones.</li> <li>- Contribuciones a actividades culturales y audiovisuales y al Fondo de la Infancia, hasta el 6% del impuesto.</li> </ul>		

## CUADRO E (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Otras rentas				
Proporcional o progresivo	Progresivo.			
Alícuotas	<i>No residentes:</i> No residentes temporarios en Argentina, esto es, por 6 meses o menos, están sujetos a retención. Una deducción estándar de 30% es admitida. El restante 70% es gravado a una tasa <i>flat</i> de 35%. La retención efectiva es, entonces, de 24,5%, con carácter definitivo.	<i>No residentes:</i> Gravados sobre sus rentas de fuente brasileña a la tasa de 25%.		
Crédito fiscal	Se concede crédito fiscal por los impuestos pagados en el exterior por rentas de fuente extranjera.			

Nota: (1) A partir del 01/01/03 los montos se elevan a \$4.800, \$2.400, \$1.200, \$1.200, \$18.000 y \$6.000, respectivamente.

**CUADRO F**  
**IMPUESTOS GENERALES AL PATRIMONIO O SOBRE ACTIVOS**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
(a) De personas físicas	Impuesto sobre Bienes Personales.	No.	No.	Sí.
Materia gravada	Inmuebles, automotores, obras de arte, mobiliario, acciones, títulos, depósitos en instituciones financieras, etc., sin consideración de las deudas.	--	--	Activo menos pasivo bancario. Sólo son deducibles las deudas con bancos locales, gravados por IMABA.
Proporcional o progresivo	Progresivo.	--	--	Progresivo.
Alícuotas	General: 0,5%. Sin embargo, si el valor total de los activos gravados supera los \$ 200.000, la tasa aplicable es del 0,75%. En ciertos casos: 1,5%.	--	--	0,7% al 3%.
Mínimo exento	\$ 102.300.	--	--	US\$ 70.000.
Principio jurisdiccional	Residentes: se gravan los activos en Argentina y en el exterior. No residentes: se gravan los activos en Argentina. Si una empresa constituida en el exterior es titular de acciones de empresas argentinas, será tratada como residente y estará gravada con una tasa de 1,5%. Lo antedicho no se aplica si: (i) los titulares extranjeros están localizados en países donde existe un régimen de registro de acciones, o (ii) si los titulares extranjeros son compañías de seguros, fondos mutuales o de pensiones o bancos.	--	--	Sólo grava activos locales.
(b) De empresas o personas jurídicas	Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.(1)	No.	No.	Sí.
Materia gravada	- General: activos en Argentina y en el exterior. - Reducida: (i) bancos, entidades financieras, <i>leasing companies</i> y compañías de seguros computan 20% de sus activos; (ii) ciertos consignatarios de productos agrícolas computan 40% de sus activos en la base.	--	--	Patrimonio neto: diferencia entre activos gravados (sólo locales) y deudas deducibles. Deudas deducibles: (i) deudas con bancos gravados por el Impuesto a los Activos Bancarios (IMABA), promediadas al fin de cada mes; (ii) deudas con instituciones internacionales de crédito de las que Uruguay es miembro; (iii) deudas con proveedores; (iv) <i>taxes not falling due within the current tax period</i> ; (v) debentures sólo las deudas que excedan la suma del valor fiscal de los activos en el exterior más el de los activos exentos, son efectivamente deducibles.
Proporcional o progresivo	Proporcional.	--	--	Proporcional.

## CUADRO F (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Alicuotas	1% sobre el valor de los activos gravados que supere los \$ 200.000 (mínimo no imponible).	--	--	- General: 1,5%. - Bancos y otras instituciones financieras: 2,8%. - Retención sobre individuos y empresas del exterior por préstamos a contribuyentes del impuesto: 2%. - Retenciones sobre depósitos bancarios no identificados: 3,5%.
Principio jurisdiccional	Grava activos en el país y en el exterior.	--	--	Sólo grava activos ubicados en el país.
Crédito fiscal	El Impuesto a la Renta pagado vale como crédito contra el Impuesto a la Renta Mínima Presunta dentro del mismo año. Si no hubo pagos por Impuesto a la Renta, es permitido un <i>forward</i> del Impuesto a la Renta Presunta como crédito contra el Impuesto a la Renta por los siguientes 10 años.	--		
Exoneraciones	- El costo de los activos sujetos a depreciación (excepto automóviles), en el año fiscal de su adquisición. - El costo de construcción de obras civiles, en el año fiscal de su construcción y en el siguiente.	--		

Nota: (1) Puede ser considerado como un Impuesto Mínimo a la Renta más que como un tributo sobre el Patrimonio a los Activos.

**CUADRO G**  
**IMPUESTOS PARCIALES AL PATRIMONIO**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>(a) Sobre ciertos actos o transacciones</b>				
Transferencia de inmuebles	Sí. 1,5%. Aplica a las personas físicas. Las personas jurídicas tienen gravadas las ganancias de capital en el Impuesto a la Renta.	Sí. - Transferencia por donación o herencia: ITCMD, impuesto estadual; tasa 4%. - Transferencia por compra-venta: ITBI, impuesto municipal; tasas variables según los municipios (San Pablo 2%).	No.	Sí. Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales. Tasa: 4%.
Herencias	No.	Sí. ITCMD, impuesto estadual; tasa 4%.	No	No
Transferencia de títulos valores	No.	Sí. Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF). Base de cálculo: valor de rescate, cesión o "repactuación", limitado al rendimiento de la operación, en función del plazo. Tasas: 0% al 1,5% (día).	No	No
Constitución y aumento de capital de SA	No.	No.	Sí. 30% si no procede de una capitalización de utilidades.	Sí. Impuesto de Control de las Sociedades Anónimas. Constitución: 1,5% sobre el capital contractual mínimo vigente para las sociedades anónimas. Cierre de cada ejercicio: 0,75% sobre la misma base imponible. Están exonerados del impuesto los cierres de ejercicio correspondientes a patrimonios agropecuarios.
Débitos / créditos bancarios	Sí. Ver "Impuesto al Cheque"	Sí. "Impuesto al Cheque" (CPMF). Tasa: 0,38%.	No.	No.
<b>(b) Sobre determinados activos</b>				
Activos bancarios	No.	No.	No.	Sí. - Impuesto a los Activos Bancarios (IMABA). Tasas: (i) general 2% anual; (ii) activos por operaciones entre instituciones de intermediación financiera: 0,01%; (iii) créditos para prefinanciación de exportaciones: 0,01%; (iv) créditos otorgados para compra de vivienda nueva a 10 o más años de plazo: 0,10%. - Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI). Grava con una tasa del 0,36% anual los créditos computables para la liquidación del IMABA. El Impuesto a la Renta (IRIC) pagado puede ser deducido del ICOSIFI hasta la concurrencia con este último.

CUADRO G (continuación)

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
(b) Sobre determinados activos				
Créditos bancarios	Sí. Ver "Impuesto al Cheque".	Sí. Impuesto Operaciones Financieras (IOF). - Base: créditos entre instituciones financieras y préstamos en efectivo entre empresas no financieras o entre empresas no financieras e individuos. Alto número de exenciones y operaciones gravadas con tasa 0. - Tasas: de 0% a 1,5%. Ejemplo: si el prestatario es un individuo o una empresa: 0,0041.	No.	No.
Inmuebles	Ver Impuesto sobre Bienes Personales.	Sí. - <i>Impuesto Patrimonial Rural</i> (ITR): federal, sobre inmuebles rurales. Progresivo: tasas desde 0,03% a 20% dependiendo del tamaño del inmueble y del uso de la tierra. - <i>Impuesto Patrimonial Urbano</i> (IPTU): municipal, sobre inmuebles urbanos. Puede ser progresivo. Tasas: entre 0,8% y 1,6%. En San Pablo, la tasa es de 1% sobre el valor de mercado del inmueble.	Sí. Municipal. 1% sobre el valor fiscal de los inmuebles.	Sí. Municipal.
Vehículos automotores	Ver Impuesto sobre Bienes Personales.	Sí. IPVA. Estadual. Tasas varían según el estado.	No.	Sí. Municipal.

**CUADRO H  
"IMPUESTO AL CHEQUE"**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Nombre	Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente Bancaria. Artículo 1, Ley de Competitividad N° 25.413; vigente desde abril del 2001.	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF.		
Base	Débitos y créditos en cuentas corrientes en instituciones financieras.	Débitos en cuentas corrientes y cajas de ahorro, depósitos a plazo, préstamos, bonos en instituciones financieras; transferencias sin tránsito a través de cuentas bancarias; contratos en mercados a futuro.		
Alicuotas	0,6% sobre débitos y 0,6% sobre créditos (1,2% en total).	0,38% hasta el 16 de junio de 2002, fecha en que queda derogado.		
Exoneraciones	Cuentas del gobierno, representaciones diplomáticas, instituciones exentas del Impuesto a las Ganancias, transacciones canceladas, transacciones de las instituciones financieras con el Banco Central, depósitos directos de salarios, transferencias entre cuentas del mismo propietario, primas de seguros, pagos por servicios de TV cable, programas de ahorro, transacciones de operadores de mercados financieros, operaciones de comercio exterior, compras de fondos mutuales, pagos de servicios electrónicos, fondos de pensión.	Cuentas del gobierno, correcciones de transacciones, débitos de impuestos propios, retiros de fondos sociales, FGTS y PIS/PASEP, beneficios de desempleo, caridad, cuentas de retiro individual, transferencias entre cuentas del mismo dueño, depósitos de instituciones financieras y operadores, fondos de inversión, márgenes de reposición en contratos a futuro.		
Crédito contra otros impuestos o reintegro	No.	No.		
Absorción por el banco	Admitida, pero gravada. Si el banco decide no trasladar el impuesto al cliente, la tasa aumenta.	Admitida, pero gravada. Si el banco decide no trasladar el impuesto al cliente, la tasa aumenta.		
Fondos cerrados de pensiones	Gravados.	Gravados.		
Endosos	Se admiten dos endosos.	Sólo se admite un endoso.		
Agente de retención	Instituciones financieras.	Instituciones financieras.		
Pago	Tercer día hábil después de la retención.	Semanal.		
Coparticipación	No.	Explícitamente no.		

**CUADRO I**  
**REGIMENES SIMPLIFICADOS PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Impuesto	Sí. Monotributo (Régimen Opcional Simplificado).	Sí. Simples.	Sí. Tributo Unico.	Sí. Impuesto a las Pequeñas Empresas (IPEQUE).
Impuestos que reemplaza	Reemplaza al IVA, al Impuesto a las Ganancias y a las contribuciones a la Seguridad Social.	Sustituye los siguientes impuestos y contribuciones federales: (1) Renta de Personas Jurídicas. (2) Contribución Social sobre Lucro Líquido. (3) COFIAS. (4) Impuesto sobre Productos Industrializados. (5) PIS/PASEP. (6) Contribuciones patronales a la Seguridad Social.	Sustituye el IVA y el Impuesto a la Renta de empresas.	Sustituye el IVA y el Impuesto a la Renta de empresas.
Contribuyentes habilitados	Pueden optar contribuyentes con ingresos brutos de hasta \$ 144.000 anuales (en el caso de profesionales, aquéllos con ingresos inferiores a \$36.000).	Pueden optar contribuyentes con ingresos brutos de hasta 1.200.000 reales anuales.	Pueden optar contribuyentes con ingresos brutos de US\$ 12.500 anuales (año 2000). No pueden optar los profesionales ni los proveedores del Estado.	Pueden optar contribuyentes con ingresos brutos de US\$ 25.000 anuales.
Liquidación	Clasifica a los pequeños contribuyentes en 8 categorías, en base a los ingresos brutos y otros indicadores objetivos (superficie del local, consumo de electricidad, cantidad de empleados, precio máximo de venta de los productos). El Monotributo a ingresar por mes va de \$ 88 hasta \$ 519 según la categoría.	Se liquida en base a porcentajes aplicados sobre la facturación según una escala progresiva que va de 3% para los contribuyentes con ingresos anuales hasta 60.000 reales hasta 7% para los contribuyentes con ingresos anuales hasta 1.200.000 reales.	El impuesto a pagar es un 4% sobre los ingresos brutos o de otros indicadores objetivos (el que resulte mayor).	El impuesto a pagar, que se determina anualmente, es el mismo, cualquiera sea el nivel de ventas.

**CUADRO J**  
**IMPUESTO A OPERACIONES CON DIVISAS Y TITULOS**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Impuesto	No.	Sí. Impuesto Operaciones Financieras (IOF). Impuesto sobre operaciones de cambio, seguros, <i>securities</i> y sobre transacciones con oro (grava, además, transacciones con títulos y créditos. Ver Impuestos Parciales al Patrimonio).	No.	Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME).
Operaciones gravadas	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Operaciones de cambio de moneda</i>. Ej.: -- transacciones para remitir al exterior pagos por servicios (asistencia técnica, <i>royalties</i>, etc.). Alto número de exoneraciones y operaciones gravadas con tasa cero. Tasas: ejemplos: (i) transacciones hechas por administradores de tarjetas de crédito para cubrir los gastos en el exterior de sus clientes: 2%; (ii) préstamos con el exterior a menos de 90 días: 5%.</li> <li>- <i>Operaciones con seguros</i>. Sobre las primas de seguros de vida, de accidentes de trabajo, a la propiedad y otros no especificados. Tasas: varían de 0% a 7% (seguros de vida: 2%).</li> <li>- <i>Transacciones con oro</i>. 1% sobre la primer transacción hecha por una institución financiera.</li> <li>- <i>Transacciones con securities</i>. Hasta 1,5% diario sobre el monto de la transacción con <i>securities</i>.</li> </ul>	--	Compra de divisas hechas por las empresas públicas. (Se estudia derogarlo dado que afecta discrecionalmente sólo a las empresas públicas).
Alicuotas	--	Entre 0% y 25%.	--	2%.

**CUADRO K**  
**IMPUESTO DE SELLOS SOBRE ACTOS Y DOCUMENTOS**

Concepto	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Impuesto	Impuesto Provincial de Sellos. En Capital Federal solo aplica a la venta de inmuebles, con alícuotas progresivas del 0,75% al 2,5%.	No.	Impuesto sobre actos y documentos.	No.
Operaciones gravadas	Actos formalizados en instrumento público, contratos de constitución de sociedades, de locación, hipotecas, escrituras de inmuebles, seguros, inscripción en Registros Públicos, pagarés y letras de cambio, operaciones monetarias que devenguen interés, etc.	--	Actos de intermediación financiera (préstamos, letras de cambio, cheques de plaza a plaza, transferencia de divisas al exterior), y exportación de productos agropecuarios en estado natural.	--
Alícuotas	Generalmente 1%. Tasas diferenciales para operaciones con inmuebles (0,75% al 2,5% según valor). Otras: 0,5% sobre ciertos contratos.	--	Para ciertas operaciones montos fijos en guaraníes; para otras, tasas que varían del 1% al 2%, aunque la exportación de productos agropecuarios paga el 12%.	--
Materia gravada	Valor de la operación, monto de las escrituras o contratos, valor del documento, monto de las primas de seguros, etc.	--	Valor que consta en los documentos: - Intermediación financiera: Suma involucrada en la operación. - Exportación de productos agropecuarios: Valor de la factura de exportación.	--

**BIBLIOGRAFIA**

BARREIX, A. Y L. VILLELA. *Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación*. Buenos Aires: BID-INTAL. 2003.

BYRNE, P. "US Tax Rules for Latin America", (mimeo). IDB. 2001.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT. "Anteproyecto de modelo de acuerdo de intercambio de informaciones tributarias del CIAT", versión aprobada en la *Tercera Reunión del Grupo de Trabajo*, Roma. 8 y 9 de abril, 1999.

CAMPAGNALE, N.; S. CATINOT Y A. PARRONDO. *El impacto de la tributación sobre las operaciones internacionales*. Buenos Aires: Editorial La Ley. 2000.

GONZÁLEZ CANO, H. *Armonización tributaria del Mercosur: Ensayos sobre los aspectos tributarios en el proceso de integración*. Buenos Aires: Ediciones Académicas. 1996.

\_\_\_\_\_. "Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del MERCOSUR", (mimeo). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2001.

JENKINS, G. P.; G. KUO Y G. P. SHUKLA. *Tax Analysis and Revenue Forecasting: Issues and Techniques*. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge. Junio, 2000.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE. *Capitalización débil*. París. 1986.

\_\_\_\_\_. *Model Tax Convention on Income and on Capital*, versión de junio de 1998. París. 2000.

PIANCASTELLI, M. "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95", IPEA TD N° 818. Rio de Janeiro. Setiembre, 2001.



# ESTUDIOS EN COMPETITIVIDAD: INCIDENCIA FISCAL SECTORIAL EN EL MERCOSUR

Ernesto Rezk<sup>\*</sup> y Fernando Rezende<sup>\*\*</sup>

## I. CARGA TRIBUTÁRIA E COMPETITIVIDADE DO AGRONEGÓCIO NO MERCOSUL

### 1.1. Introdução

Uma das preocupações importantes com respeito ao avanço do processo de fortalecimento do Mercosul é a enorme assimetria tributária que caracteriza os membros do bloco. Não apenas os índices de carga tributária global divergem de modo acentuado, como também as disparidades do ônus suportado por diferentes setores de atividade constituem motivos de justa preocupação. Não obstante esse fato, são praticamente inexistentes estudos que, com base em detalhado levantamento da estrutura de custos para produtos semelhantes, busca comparar a situação nos dois maiores países do bloco.

Este trabalho pretende preencher parte desta lacuna. Com foco em três importantes setores do agronegócio -soja, carne bovina e frango- ele dá um passo pioneiro na direção de quantificar o ônus tributário suportado por esses produtos com vistas a evidenciar as diferenças quanto à imposição fiscal no Brasil e na Argentina. A novidade, em relação a trabalhos existentes, é a utilização de um mesmo procedimento metodológico para aferir a carga tributária suportada pelos produtos mencionados, levando em conta não só a legislação aplicada em cada caso, mas também isenções e regimes especiais que, às vezes, tornam o ônus efetivo inferior ao resultante da integral observância das normas gerais.

Geralmente, os estudos que avaliam a carga tributária setorial consideram especialmente os tributos que incidem sobre a produção e o consumo de mercadorias e serviços, a exemplo, no Brasil, do ICMS, do PIS e da COFINS, e do IVA e do Imposto Provincial sobre Ingresos Brutos na Argentina, pois os mesmos são mais importantes na composição do preço de venda dos produtos que são por eles afetados. Este não é o caso deste estudo. Aqui são computados todos os tributos aplicados pelos governos federal, estadual e municipal em ambos os países, abrangendo impostos, taxas, e contribuições, inclusive a contribuição para a seguridade social.

A avaliação da carga tributária incidente sobre os produtos mencionados é precedida de uma descrição das principais características da organização da produção e do local em que a mesma se realiza, uma vez que ela é afetada pela forma de organização da produção, pelos níveis de produtividade alcançados e pelos fluxos internos das matérias primas e do produto final. É importante mencionar que as estimativas de carga tributária a serem apresentadas adiante procuram basear-se em situações representativas das melhores condições de eficiência e produtividade, de forma que os resultados apresentados sirvam como uma referência para comparação com situações menos favoráveis.

---

<sup>\*</sup> Director del Instituto de Economía y Finanzas, y Profesor Titular de Política Fiscal, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

<sup>\*\*</sup> Profesor de la Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), de la Fundação Getúlio Vargas, Brasil.  
Los autores quieren destacar la colaboración de la economista Cassia Saretta en la preparación del capítulo sobre Brasil.

Ultrapassadas as atuais dificuldades à consolidação da estabilidade macroeconômica, a harmonização tributária assumirá posição de relevo no conjunto das medidas necessárias para o avanço do processo de fortalecimento do Mercosul. Para tanto, o conhecimento das assimetrias existentes constitui uma pré-condição a ser atendida. Com foco em três importantes segmentos da atividade produtiva regional, este trabalho fornece elementos importantes para o traçado do caminho a ser percorrido.

## 1.2. Os Dados Agregados

A observação dos coeficientes de carga tributária global nos países do Mercosul, objeto da Tabela 1, mostra que a carga tributária suportada pelos brasileiros é muito mais elevada, como resultado do extraordinário incremento registrado no Brasil nos últimos dez anos. Enquanto os brasileiros entregavam ao governo 3,6 reais para cada 10 reais de riqueza produzida, em 1999, os argentinos, uruguaios e paraguaios eram expropriados em montantes bem menos expressivos.<sup>1</sup>

**TABELA 1**  
**COEFICIENTES DE CARGA TRIBUTARIA NOS PAÍSES DO MERCOSUL**  
(Em % do PIB)

	1998	1999
Argentina	21,21	21,22
Brasil	29,84	31,67
Paraguai	10,34	9,49
Uruguai	24,00	23,90

Fonte: González Cano [2001].

No curto prazo, assimetrias tributárias da magnitude das apontadas podem ser compensadas por outros fatores. Desvantagens cambiais, podem ofuscar vantagens no campo tributário. Menores custos de mão-de-obra podem compensar um maior ônus tributário. Diferenças de produtividade podem tornar competitivas a produção, ainda que submetida a uma maior carga de impostos. No médio prazo, entretanto, essas diferenças tendem a se reduzir à medida em que o processo de integração avançar, revelando o tamanho do problema provocado por diferenças na tributação.

A desvantagem brasileira não é inteiramente revelada, todavia, pela comparação dos índices globais de carga tributária. Além de maiores, os impostos cobrados no Brasil são de pior qualidade que os aplicados por nossos vizinhos. Nos últimos vinte e cinco anos, a qualidade do sistema tributário brasileiro sofreu uma forte deterioração. Impostos cumulativos, que haviam sido praticamente extintos na Reforma Tributária de 1967, foram progressivamente reintroduzidos desde então, afetando a competitividade dos produtos brasileiros tanto no mercado externo quanto nas vendas domésticas.

A Tabela 2 mostra as diferenças com respeito à composição da carga tributária nos países do Mercosul e a Tabela 3 apresenta a composição da receita federal brasileira. Note-se que as contribuições sociais cumulativas foram as responsáveis pelo expressivo incremento nos impostos federais, no Brasil, entre 1988 e 2000.

<sup>1</sup> Os números para o Brasil já estão ultrapassados; as mais recentes estimativas já situam em 36% o coeficiente de carga tributária global.

**TABELA 2**  
**ESTRUTURA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO MERCOSUL**  
 (Em porcentagem)

Arrecadação	Argentina	Brasil	MERCOSUL
Imp. sobre a renda	15,3	20,2	15,5
Imp. sobre o capital	5,8	0,3	3,1
Imp. int. sobre consumo	55,3	40,5	47,2
Tributos sobre com. ext.	4,5	2,4	7,9
Tribut. sobre salarios	17,2	31,4	23,0
Outros tributos	1,9	5,2	3,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Observação: Inclui Governo Central. Estados/Províncias, Municípios e Seguridade Social.

Fonte: González Cano [2001].

**TABELA 3**  
**TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS NA CARGA**  
**TRIBUTÁRIA GLOBAL BRASILEIRA: 1988 E 2000**

	(% PIB)	
	1988	2000
Carga tributária global	22,4	32,7
Tributos federais (1)	15,8	22,0
Contribuições sociais	1,1	6,6
COFINS	0,8	3,6
PIS/PASEP	0,3	0,9
CPMF		1,3
CSSL		0,8

Observação: (1) Receita Total. Não exclui transferências a estados e municípios.

Fonte: Araujo [2001].

Uma das conseqüências negativas da deterioração mencionada é o aumento do ônus tributário suportado por produtos importantes da pauta de exportação do Brasil e que são, ao mesmo tempo, alimentos que têm uma posição de destaque na composição da cesta básica de alimentos da população brasileira, a exemplo do óleo de soja, da carne bovina e do frango.

No caso da Argentina, a reintrodução de direitos de exportação sobre produtos do agronegócio, uma decorrência das pressões por aumento de receita para fazer frente ao ajuste fiscal também onerou a exportação dos produtos que são objeto deste estudo, embora os reintegros impositivos, concedidos ao produto industrializado tenham, à diferença do que ocorreu no Brasil, contribuído para incentivar a exportação de produtos com maior valor agregado.

Além de algumas indicações de ordem geral, a observação dos índices globais de carga tributária não pode captar aspectos particulares de um determinado setor e nem as distintas formas de concessão de benefícios ou vantagens fiscais que, com freqüência, tornam a carga tributária efetiva incidente sobre um determinado produto diferente do seu valor nominal. Para tanto, é necessário adotar um enfoque microeconômico, que

parte de informações sobre a estrutura de custos de produção para aferir diretamente o montante de impostos exigidos das empresas, conforme o procedimento adotado neste trabalho.

A análise microeconômica que visa determinar o peso dos impostos nos produtos selecionados é o objeto das próximas seções. A seção três analisa o caso brasileiro e a seguinte o caso argentino. A seção cinco apresenta o objeto central do estudo -a comparação dos dois casos- acompanhada das principais conclusões extraídas dessa comparação. Finalmente, a seção 6 contém algumas observações finais.

### 1.3. Tributação e competitividade do agronegócio brasileiro

#### 1.3.1. Principais características dos tributos que incidem sobre os produtos selecionados

Da variedade de tributos que oneram os produtos agro-industriais brasileiros os mais importantes, do ponto de vista do peso que apresentam, são os que incidem no processo de produção, circulação e venda dessas mercadorias. Os impostos que incidem sobre a renda variam em função da organização da produção e da respectiva cadeia produtiva, ao passo que os impostos sobre o patrimônio são pouco expressivos.

No grupo de tributos que incidem sobre a produção, resumidos no Quadro 1, incluem-se aqueles que incidem sobre vendas em geral, remuneração da mão de obra e operações financeiras. Nele destacam-se os tributos cobrados pelos governos federal e estadual, abrangendo impostos sobre o valor adicionado (ICMS e IPI), contribuições sobre o faturamento (COFINS, PIS/PASEP e Previdência Rural), a contribuição sobre a movimentação financeira (CPMF), o IOF e o ISS.

Na atividade rural, o ICMS e a contribuição previdenciária são os principais tributos que oneram o preço dos alimentos, uma vez que os insumos agrícolas são isentos do IPI e que as contribuições sociais não são exigidas de pessoas físicas. A esses, somam-se, na etapa de transformação industrial, a COFINS, o PIS e a CPMF, compondo uma carga tributária que, segundo a ABIA [1999], chega a representar 34,70% do preço dos alimentos industrializados.

Maiores detalhes sobre as características dos impostos que oneram os produtos objeto deste estudo são apresentados em seguida:

**QUADRO 1**  
**TRIBUTOS INCIDENTES NA PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO**  
**E VENDA DE PRODUTOS DO AGRONEGÓCIO**

Competência	Impostos, contribuições e taxas	Alíquota	Base de Cálculo	Incidência na cadeia
União	Imposto sobre produtos industrializados	Variável por produto	Valor agregado	Aquisição de insumo e venda de produtos industrializados
União	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	3%	Faturamento	Cumulativa. Onera vendas em geral. Não incide a contribuição sobre pessoa física
União	Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)	0,65%	Faturamento	Cumulativa. Não incide a contribuição sobre pessoa física

QUADRO 1 (continuação)

Competência	Impostos, contribuições e taxas	Alíquota	Base de Cálculo	Incidência na cadeia
União	Contribuição Previdenciária Rural	Produtor rural pessoa Física (2,3%)	Faturamento	Produtor rural pessoa física
		Produtor rural pessoa Jurídica 2,85% (parte patronal)	Faturamento	Produtor rural pessoa Jurídica
		Agroindústria (2,7%)	Agroindústria (2,7%)	Produtor rural pessoa Jurídica
União	INSS	20% sobre a remuneração paga a trabalhadores autônomos	Sobre a remuneração paga ao trabalhador autônomo	Pessoa Física
União	INSS	28% sobre a mão de obra industrial 28% sobre a mão de obra administrativa	Pagamento da folha de salários	Pessoa Jurídica
União	FGTS	8,5%	Pagamento da folha de salários	Pessoa Jurídica
União	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	0,38%	Valor do Contribuição de qualquer outra forma de movimentação ou transmissão	Cumulativa. Todas as transações que envolvem movimentação financeira
Estados e Distrito Federal	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	variável de 0 a 27%	Valor Agregado	Multifásico. Método do Crédito Fiscal
Municípios	Imposto sobre a Prestação de Serviços	variável por serviço e por município	Prestação de Serviços de qualquer natureza	Objeto de lista positiva. Não gera contra o ICMS

## - ICMS -

O ICMS é um imposto sobre o valor agregado do tipo multiestágio, isto é, cobrado em todas as fases do ciclo de produção e comercialização, com dedução da parte paga na etapa precedente. O método de cobrança é o do crédito fiscal, mediante o qual o imposto incidente na compra da matéria prima gera um crédito a ser abatido do débito correspondente à venda dos produtos. Assim sendo, o produtor rural, mesmo pessoa física, é obrigado a manter uma contabilidade que registre os créditos e débitos de ICMS para fins de apuração do imposto devido e para uso da fiscalização.

O imposto é de competência dos estados, mas as operações interestaduais são reguladas por Resoluções do Senado Federal. Nessas operações aplica-se um princípio misto de origem e destino, isto é, uma parte do imposto devido é recolhida no estado de origem e a outra no estado de destino. As alíquotas aplicadas nessas operações variam conforme as regiões. Nas vendas de mercadorias do Sul/Sudeste para o Norte/Nordeste/Centro-Oeste, o estado de origem retém 7% do imposto devido, e o estado de destino apropria-se da parcela restante (a alíquota básica do ICMS está em 17-18%). No sentido oposto, o estado de origem aplica uma alíquota de 12%, a mesma aplicada em transações entre estados de uma mesma região.

Regimes especiais de tributação são instituídos pelo colegiado de Secretários Estaduais de Fazenda, o CONFAZ, mediante decisão adotada por unanimidade de seus membros. Assim, vigora, desde 1997, a redução da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais de insumos agropecuários. De acordo com essa decisão do CONFAZ, a base de cálculo do ICMS fica reduzida em 60% nas saídas interestaduais dos seguintes produtos:

- (i) Inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores), vacinas, soros e medicamentos, quando forem produzidos para uso na agricultura e na pecuária;
- (ii) ácido nítrico, ácidosulfúrico, ácidofosfórico, entre outros;
- (iii) rações para animais, concentrados e suplementos fabricados por indústria de ração animal, concentrado ou suplemento, devidamente registrada no Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária.
- (iv) calcário e gesso, destinados ao uso exclusivo na agricultura, como corretivo ou recuperador do solo;
- (v) sementes certificadas ou fiscalizadas

A cláusula segunda do convênio ICMS 100 prevê a redução em 30% da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais dos seguintes produtos:

- (i) Farelos e tortas de soja e de canola, quando destinados à alimentação animal ou ao emprego na fabricação de ração animal;
- (ii) milho, quando destinado a produtor, a cooperativa de produtores, a indústria de ração animal ou a órgão oficial de fomento a desenvolvimento agropecuário vinculado ao Estado ou Distrito Federal;
- (iii) cloreto de potássio, adubos simples e compostos, fertilizantes entre outros produtos produzidos para uso na agricultura e na pecuária, vedada a sua aplicação quando dada ao produto destinação diversa.

Na prática, a aplicação do ICMS produz algumas distorções que afetam a eficiência da produção agropecuária e acarretam um ônus maior do que o que resultaria da aplicação integral dos princípios que regem a adoção de um imposto sobre o valor agregado. Dentre as distorções conhecidas, vale a pena destacar:

- (a) acúmulo de créditos não utilizados em decorrência do diferencial de alíquotas aplicadas à aquisição da matéria-prima e à venda do produto final, o que ocorre principalmente nos casos de exportação ou de inclusão do produto na cesta básica);
- (b) incentivo à exportação do produto primário em detrimento de atividades que agregam maior valor à matéria-prima produzida.

#### *- ICMS na cadeia da soja*

A principal fonte do acúmulo de créditos de ICMS é a diferença de alíquotas aplicadas na comercialização envolvendo operações interestaduais. No caso da soja, por exemplo, a aquisição do grão em Mato Grosso para processamento no Paraná é onerada em 12% pelo ICMS cobrado na origem. Isso gera, automaticamente, um crédito de 12% na contabilidade das indústrias processadoras do grão. Uma vez que o óleo de soja, por ser um produto de amplo consumo popular, goza de uma alíquota reduzida para venda no mercado paranaense (7%), os débitos registrados nas saídas desse produto para consumo não são suficientes para absorver todos os créditos contabilizados, acarretando, portanto, o acúmulo mencionado. O acúmulo de créditos assume proporções muito maiores quando o produto é exportado, pois, neste caso, não há incidência do ICMS.

Convém assinalar que nas vendas do óleo de soja, para outros estados, a alíquota aplicada é de 12% (a alíquota padrão para operações interestaduais dentro do Sul/Sudeste), o que constitui um forte incentivo

para dirigir a produção da indústria paranaense para estados vizinhos com o objetivo de reduzir o acúmulo de créditos desse imposto.

O incentivo à exportação do grão decorre da nova regulamentação do imposto, constante da Lei Complementar N° 87/96, conhecida como a Lei Kandir, que desonerou do ICMS a exportação do produto primário, antes tributada a uma alíquota de 13%. Após a vigência desta lei, a indústria nacional ficou em desvantagem *vis-à-vis* seus competidores internacionais, que podem adquirir a matéria-prima com isenção do ICMS. Por outro lado, quando a soja é adquirida pela indústria nacional fora do estado de sua localização, a indústria arca com um ICMS de 12%, mesmo que ela seja integralmente utilizada na produção de farelo e de óleo para exportação. Assim, a indústria brasileira, após a implantação da Lei Kandir, continuou pagando o ICMS na compra de soja (operações interestaduais), criando um diferencial de custo que afeta sua competitividade no internacional.

As distorções mencionadas acabam estimulando a preservação de situações menos eficientes, por motivos exclusivamente tributários. Assim, nos casos em que a indústria de óleo vegetal compra a matéria prima dentro do próprio estado, o ICMS é diferido, ou seja, se uma indústria localizada no Paraná, comprar a soja no mesmo estado, o ICMS sobre essa matéria-prima não é cobrado, evitando a geração de acúmulo de créditos. O mesmo acontece na hipótese de o farelo de soja ser utilizado na alimentação animal dentro do mesmo estado. Pior ainda: no caso da importação de soja em grão o imposto também é diferido, em detrimento do interesse nacional.

Em tese, os estados deveriam estabelecer procedimentos que viabilizassem o integral aproveitamento de créditos acumulados de ICMS. Na prática, o problema é mais complicado, pois, além de exigências burocráticas, o reconhecimento de créditos oriundos da aquisição de insumos em outros estados implica em um custo financeiro para o estado onde se processa a industrialização do produto, tornando mais difícil a sua solução.

As dificuldades mencionadas fazem com que aqueles que ficam com créditos acumulados passem a negociar esses créditos no mercado. Essa negociação requer a homologação dos créditos pela fazenda estadual, um passo indispensável para a sua aceitação por terceiros. A morosidade desse processo, entretanto, provoca perda do valor do crédito, o que, além do deságio exigido pelos compradores, significa um custo tributário adicional para a indústria processadora que não existe para o exportador de matéria-prima.

#### *- ICMS na cadeia da carne bovina*

No caso da carne, o principal problema no campo do ICMS é a competição fiscal entre os estados, conforme destacado por CNA, *et al* [2000], por meio da qual cada governo tenta proteger a sua produção e suas empresas, e esse sistema consiste em reduzir a alíquota (ou a base de cálculo) para o animal abatido dentro do estado em relação aquele que é transportado vivo para outro estado. Os frigoríficos de fronteira acabam se prejudicando, dado que precisam comprar animais de estados vizinhos, pagando impostos mais elevados. O estudo da CNA exemplificou o caso do Mato Grosso do Sul, o qual, mediante artifícios que reduzem a base de cálculo do imposto, possui uma alíquota efetiva de ICMS de 2% para as saídas de carne desossada para fora do Estado, enquanto o ICMS sobre as vendas interestaduais de boi vivo é de 12%.

Este procedimento é adotado pela maioria dos estados produtores (RJ, PR, MT, GO, MG RO, entre outros), que cobram uma alíquota de 12% sobre o animal vivo nas transações interestaduais, e reduzem drasticamente a alíquota efetiva nas saídas de carne com osso e de carne sem osso do estado. No caso de MG e do PR a alíquota efetiva do imposto para estas carnes é zero, para o RJ é de 1% e para o MT é 2%.

A inclusão da carne bovina na cesta básica levou vários estados a reduzirem a alíquota desse produto nas vendas dentro do próprio estado para 7%. A exemplo do óleo de soja, isso acarreta problemas de acúmulo de créditos de ICMS quando o boi é adquirido fora do estado onde se processa o abate. Para evitar prejuízos para sua indústria frigorífica, o Estado de São Paulo incentivou a compra de gado dentro do estado mediante diferimento do imposto por elas devido.

*- ICMS na cadeia do frango*

Os tributos incidentes nas relações integrado/empresa, podem variar, sendo que, dependendo do estado em que está localizada a integração, todo o processo torna-se isento de ICMS, o qual só é cobrado na saída do produto final. Este é o procedimento utilizado no Estado do Paraná, escolhido para a realização deste estudo.

As empresas integradoras já são em grande parte fabricantes da própria ração. No caso do Paraná, em decorrência do estado ser um grande produtor de milho e soja, não há necessidade de importar de outros estados estes insumos, sendo dessa forma diferidos do ICMS, situação que não ocorre para as integradoras localizadas em São Paulo, que ao comprarem o milho e a soja de outras localidades pagam 12% de ICMS (que gerarão créditos). Nas vacinas e nos pintos de 1 dia também há diferimento no pagamento do ICMS.

*- PIS/COFINS -*

Do ponto de vista do custo tributário que afeta o preço dos produtos agropecuários, as duas contribuições em tela têm o mesmo efeito. Ambas têm como fato gerador o faturamento mensal, entendido como o total das receitas auferidas pelas empresas do ramo. A soma das alíquotas implica em um recolhimento, ao Tesouro Nacional, de valor equivalente a 3,65% das vendas realizadas em cada mês ao longo de toda a cadeia produtiva. Por incidir em cascata, a alíquota efetiva sobre o produto final é maior do que a aplicada em cada etapa do processo de produção e comercialização do produto. Conforme mencionado, essas contribuições não são exigidas do produtor rural pessoa física.

Mudanças propostas na forma de cálculo dessas contribuições, para eliminar, progressivamente, a sua cumulatividade, foram recentemente adotadas. A partir de dezembro de 2002, a contribuição para o PIS passa a ser feita de modo não cumulativo, mediante adoção do sistema de compensação de créditos tributários relativos a etapas anteriores do processo produtivo, como é usual em tributos sobre o valor adicionado. Em decorrência, a alíquota dessa contribuição passou de 0,65% para 1,65%.

Para evitar prejuízos para agroindústrias como a da soja e do frango, cujas compras são em geral realizadas de pessoas físicas ou de cooperativas, as quais não sendo contribuintes do PIS não podem gerar créditos tributários, concede-se um crédito presumido às compras que essas indústrias realizam de pessoas físicas e cooperativas.

*- Contribuição previdenciária rural -*

A lei que trata das contribuições previdenciárias (Fundo da Previdência e Assistência Social), estabelece diversos níveis de enquadramento das empresas do complexo agroindustrial para o recolhimento dessa contribuição.

De acordo com as principais alterações previstas na Lei Nº 10.256/01, as contribuições dos produtores rurais pessoas físicas e segurado especial são devidas nas ocasiões em que o produtor comercializa com adquirentes, consignatários ou cooperativas, ou quando comercializa sua produção diretamente no varejo

ou com outro produtor rural pessoa física ou com adquirente domiciliado no exterior. A alíquota aplicada é de 2,3% sobre o valor da comercialização.

Além disso, o empregador rural pessoa física, que contratar contribuinte individual (autônomo) para lhe prestar serviços, deverá recolher contribuição previdenciária de 20% sobre a remuneração paga a este trabalhador. Se o empregador rural pessoa física contratar cooperados, através da cooperativa de trabalho, para lhe prestar serviços, deverá recolher contribuição previdenciária de 15% sobre a nota fiscal/fatura emitida pela cooperativa.

No caso do produtor rural pessoa jurídica, a contribuição incide sobre a comercialização da sua produção e a alíquota é de 2,85%. Nesse caso, o empregador também recolherá contribuição previdenciária de 20% sobre a remuneração ao contribuinte individual (autônomo, sócios e diretores).

A pessoa jurídica cuja atividade seja a industrialização de produtos rurais, oriundos de produção própria ou própria e adquirida de terceiros, deve contribuir, na parte patronal, com 2,85% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, além de recolher 2,7% sobre a folha de pagamento de empregados, sendo 0,2% para o INCRA e 2,5% para o Salário Educação.

No setor industrial a Contribuição Previdenciária eleva-se bastante. No abate de aves, por exemplo, a incidência dessa contribuição chega a 38,2% sobre a folha de pagamentos, recaindo 28,2% sobre a empresa (20% empresa, 3% SAT e 5,2% terceiros)<sup>2</sup> e 10% sobre o empregado. No caso da mão de obra sobre o setor administrativo a incidência a contribuição é de 28,8%. Além disso, a indústria integradora, na maioria das vezes paga também a Contribuição Previdenciária Rural do integrado.

Essa contribuição não gera crédito tributário para fins de desoneração das exportações.

#### - Fundo de garantia do tempo de serviço -

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído pela Lei Nº 5.107, de 13 de setembro de 1966 com o objetivo de assegurar a formação de um pecúlio relacionado ao tempo de serviço de cada empregado.

A empresa, em nome do trabalhador, deve depositar o equivalente a 8% do valor do salário que ele recebe, sendo obrigação do empregador e não pode ser descontado do salário.

A partir de novembro de 2001, o setor produtivo passou a ser mais onerado com este tributo, visto que a alíquota do mesmo passou de 8,0% para 8,5%.

#### - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira -

Criada em 1996, pela Lei Nº 9.311 de 24 de outubro de 1996, essa contribuição vem sendo sucessivamente prorrogada para atender às necessidades da arrecadação federal. A alíquota vigente, de 0,38%, aplica-se à

---

<sup>2</sup> Seguro de Acidente de Trabalho (SAT). A parte de terceiros é rateada entre Senar, Senac, Sesi, Incra, Salário Educação, etc.

movimentação ou transmissão de valores, de créditos e direitos de natureza financeira a qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas entidades referidas no Artigo 2 da Lei Nº 9.311.<sup>3</sup>

A CPMF é um tributo cumulativo de péssima qualidade quanto aos efeitos negativos que o mesma provoca na produção e na exportação. Todavia, ela se sustenta no fato de que vem sendo uma excelente fonte de receita para o governo, que arrecadou com ela, em 2001, R\$17,15 bilhões (4,22% do total arrecadado).

- Imposto sobre operações financeiras (IOF) -

O Imposto sobre Operações Financeiras foi instituído pela Lei Nº 5.143, de 20 de outubro de 1966.

O Regulamento do IOF, Decreto Nº 2.219/97, estabelece sua incidência sobre as seguintes operações:

- operações de crédito: alíquota máxima de 1,5% ao dia sobre o valor das operações de crédito. O Ministro da Fazenda pode alterar alíquotas;
- operações de câmbio: a alíquota é estabelecida pelo Ministro da Fazenda;
- operações de seguro realizadas por seguradoras: alíquotas: (a) - zero: nas operações de resseguro; e nas seguintes operações: de seguro obrigatório, vinculado a financiamento de imóvel habitacional, realizado por agente do SFH; de crédito à exportação e de transporte internacional de mercadorias; em que o valor dos prêmios seja destinado ao custeio dos planos de seguro de vida com cobertura por sobrevivência e rural. (b) 7% nas demais operações de seguros;
- operações relativas a títulos e valores mobiliários;
- operações com ouro ativo financeiro ou instrumento cambial.

Conforme o exposto acima nos casos de seguro agrícola não haverá incidência do IOF. Também não será considerada a incidência deste imposto nas despesas financeiras do produtor rural, visto que há isenção desse imposto quando o financiamento provém de instituições financeiras federais (prática bastante freqüente).

- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) -

O IPI é um imposto federal não-cumulativo, do tipo valor agregado. O tributado pode descontar o valor do IPI a ser recolhido dos valores pagos na aquisição de bens utilizados na produção. O Imposto sobre Produtos Industrializados é cobrado a saída de produtos manufaturados das dependências da empresa, ou na

---

<sup>3</sup> O fato gerador da contribuição é:

- (i) o lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósito, em contas correntes de empréstimo, em contas de depósito de poupança, de depósito judicial e de depósitos em consignação de pagamento;
- (ii) o lançamento a crédito, por instituição financeira, em contas correntes que apresentem saldo negativo, até o limite de valor da redução do saldo devedor;
- (iii) a liquidação ou pagamento, por instituição financeira, de quaisquer créditos, direitos ou valores, por conta e ordem de terceiros, que não tenham sido creditados, em nome do beneficiário, nas contas referidas nos incisos anteriores;
- (iv) o lançamento, e qualquer outra forma de movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, não relacionados nos incisos anteriores, efetuados pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas;
- (v) a liquidação de operação contratadas nos mercados organizados de liquidação futura; e
- (vi) qualquer outra movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira que, por sua finalidade, reunindo características que permitam presumir a existência de sistema organizado para efetivá-la.

importação de produtos manufaturados, conforme a tabela de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).

Já não havia, praticamente, incidência do IPI nos insumos utilizados na produção da soja, do frango, e da carne bovina, bem como nesses produtos, antes de decretar a MP 66. Alguns dos itens que eram tributados, como era o caso das embalagens e de alguns insumos utilizados no processo de produção (hexano, entre outros) foram suspensos do referido imposto,<sup>4</sup> conforme a Medida Provisória N° 66.

Contudo, os investimentos ainda estão sujeitos a estes impostos, como na aquisição de máquinas.

#### - Taxas estaduais: FETHAB e FUNDERSUL -

No caso do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul ainda incidem sobre a venda dos produtos agropecuários (soja e boi, entre outros) a FETHAB e a FUNDERSUL.

No Estado do Mato Grosso, a Fundo de Transporte e Habitação (FETHAB), criado pelo Decreto N° 7.263/00, onera a soja comercializada em R\$3,44 por tonelada.

No Mato Grosso do Sul recai sobre a pecuária a taxa do Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Mato Grosso do Sul (FUNDERSUL).<sup>5</sup> Esse Fundo foi criado para captar recursos que sejam aplicados na recuperação e expansão da malha rodoviária de Mato Grosso do Sul. O valor é de R\$3,12 por cabeça de gado bovino comercializada.

No caso dos frigoríficos, no ato de comercialização da carne essa contribuição acresce em 1% o valor comercializado.

#### - Imposto sobre serviços -

O Imposto Sobre Serviços (ISS) é um imposto municipal que tem como fato gerador a prestação dos serviços não compreendidos na competência dos estados e é devido pelo prestador de serviços de qualquer natureza, seja empresa ou profissional autônomo, independente da existência de estabelecimento fixo, do cumprimento das exigências de normas para o exercício da atividade e do resultado financeiro obtido.

As principais atividades das cadeias produtivas estudadas que são tributadas por esse imposto são a colheita, o transporte, a coleta, a remessa ou entrega de bens ou valores dentro do território do município, a assistência técnica, os serviços portuários e aeroportuários, a utilização de porto ou aeroporto, a atracação, a armazenagem interna, externa e especial, o suprimento de água, serviços acessórios, e as empresas seguradoras, em relação aos serviços que lhes forem prestados.

A alíquota do ISS, apesar de ser definida pelo municípios para as distintas atividades, em sua maioria é de 5%.

---

<sup>4</sup> MP N° 66 Artigo 31 "As matérias primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem, destinados a estabelecimento que se dedique, preponderantemente, à elaboração de produtos classificados nos Capítulos 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 30, e 64, no código 2209.00.00 e nas posições 21.01 a 21.01.00, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, inclusive aqueles a que corresponde a notação NT (não tributados) sairão do estabelecimento industrial com suspensão do referido imposto".

<sup>5</sup> Lei estadual N° 1.963, de 11 de junho de 1999.

- Tributos sobre a renda e o patrimônio -

Os principais tributos que incidem sobre a renda são: Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). Sobre o patrimônio incidem o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

No tocante ao Imposto de Renda e à CSLL, um primeiro ponto a ser destacado é que a pessoa jurídica pode utilizar-se do lucro presumido (pessoa física não), que é uma forma simplificada de determinação da base de cálculo do imposto devido.<sup>6</sup> Nas atividades em que o faturamento ultrapassa um determinado nível passa a compensar a opção por essa modalidade de pagamento. visto que o contribuinte, se pessoa física, não estará mais sujeito à tabela de progressividade do IR. Na opção pelo lucro presumido, admite-se que o lucro equivale a 8% do faturamento e sobre esta base incide a alíquota de 15%.

É importante destacar que dificilmente a rentabilidade estará abaixo de 8%. No caso do boi, por exemplo, o resultado operacional foi de 33,4%, bastante acima do índice mencionado.

Se a atividade agrícola tiver uma receita mensal inferior a R\$900,00 não haverá incidência do IR, o que compensaria ao produtor ser pessoa física. Além disso, o cálculo é mais simplificado, visto que não tem que apresentar declaração mensalmente. Outros aspectos que também podem influenciar a opção dos produtores rurais quanto à manterem-se organizados como pessoa física são a não incidência da Contribuição Sobre Lucro Líquido, da COFINS e do PIS, dentre outros tributos de menor expressão.

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido foi instituída pela Lei Nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988. A base de cálculo da contribuição é o valor do resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda. A alíquota é de 9% e não incide sobre a Pessoa Física.

O ITR é um imposto Federal incidente sobre o imóvel rural e exigido do detentor da propriedade, do domínio ou da posse da terra. A União repassa 50% da arrecadação deste imposto para as prefeituras das áreas em que estiverem situados os imóveis rurais tributados.

A alíquota do ITR, que incidirá sobre o patrimônio do produtor, varia em função do tamanho da propriedade e do grau de utilização da terra. No cálculo do ITR quanto maior for o nível de utilização da terra, menor será a alíquota incidente. Não são consideradas no cálculo como áreas aproveitáveis, as de preservação ambiental, as imprestáveis para exploração agrícola e as ocupadas por benfeitorias.

No exemplo utilizado para a análise dos custos tributários da produção de soja, a alíquota aplicável é de 0,15%, definida em função das características das propriedades situadas no município escolhido para o levantamento dos custos de produção -Primavera do Leste, MT-. As propriedades de Primavera do Leste, em média, têm uma área de 1.000 ha e um alto grau de utilização (maior que 80%). Na determinação da base de cálculo, ou seja, o valor da terra nua, utilizou-se o preço cotado nesse município, de R\$1.200,00/ha.

No Mato Grosso do Sul considerou-se que são grandes as propriedades produtoras de gado de corte (1.800 ha de pastagem) o que torna a alíquota do ITR mais elevada, em função da área do imóvel.

Já no caso da produção de aves no Paraná, as propriedades são, na maioria, de porte pequeno (2 a 3 alqueires), e com um alto grau de utilização, dessa forma a alíquota do ITR média calculada foi 0,03%.

---

<sup>6</sup> Pessoas jurídicas que não estiverem obrigadas, no ano-calendário, à apuração do lucro real.

O ITR, segundo a Receita Federal, apresentou uma arrecadação total no país de R\$234 milhões, o que representa a ínfima parcela de 0,12% em relação a arrecadação das receitas administrativas pela SRF, no ano de 2001. Os mecanismos de fiscalização desse imposto ainda são bastante deficientes.

A Contribuição Sindical Rural é outra taxa que também incide sobre o patrimônio e é devida por todos os proprietários rurais, pessoas físicas ou jurídicas, que explorem atividade econômica rural. Desde 1997, esta contribuição é devida por todos aqueles que participam de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da categoria ou profissão (Artigo 578 a 591 da CLT).

Para pessoa física, o valor base para o cálculo correspondente à soma das parcelas do VTN tributável de todos os seus imóveis rurais no País.

Para a pessoa jurídica, o valor base para o cálculo corresponde à soma das parcelas do capital social, atribuída ao imóvel.

Nas atividades industrial, comercial e de prestação de serviços, o patrimônio imobiliário é tributado pelo município por meio do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A base de cálculo desse imposto é o valor da propriedade, apurado mediante fórmula que não necessariamente representa o valor real da propriedade. A fixação da alíquota é de competência dos municípios.

Uma grande parte dos municípios isenta os frigoríficos, ou as indústrias esmagadoras de soja do pagamento do referido imposto. Mas esta isenção limita-se, na maioria dos casos, a dez anos.

Mesmo supondo que os impostos sobre o patrimônio são repassados para o preço do produto final, o seu peso é insignificante, uma vez que esses impostos não têm expressão na estrutura tributária brasileira.

### *1.3.2. Organização da produção e a incidência de tributos*

Em qualquer setor de atividade, e em especial na agroindústria, a organização da produção afeta e é afetada pela incidência de tributos. A esse respeito, os fatores relevantes a considerar, no caso brasileiro, são os seguintes:

- (a) a organização empresarial da atividade produtiva;
- (b) a existência de cumulatividade na tributação; e
- (c) a diferença de tratamento tributário nas transações interestaduais.

Quanto à organização da atividade produtiva, o fato relevante a destacar, desde o início, é a predominância das atividades controladas por pessoas físicas na agricultura brasileira. Segundo informações fornecidas pelo setor, as pessoas físicas controlam 70% da produção agrícola e agropecuária. Além de fatores históricos e culturais, a predominância de organizações não empresariais nos casos mencionados também refletem questões de ordem tributária.

A existência -e o crescimento recente- de tributos cuja base de incidência é o faturamento é uma delas. Uma vez que esta espécie de tributos não se aplica a operações efetuadas por pessoas físicas, o incentivo à transformação de unidades familiares em empresas é bastante limitado. Também pesa nessa decisão o fato

de que as empresas são obrigadas a recolher aos cofres públicos 9% do seu lucro líquido, à título de contribuição para o financiamento de programas sociais. A isso somam-se deficiências na fiscalização das atividades agrícolas de pessoas físicas, para fins de cobrança do Imposto de Renda e as vantagens auferidas no caso de empreendimentos de pequeno porte.

A organização da atividade produtiva também é afetada pelos encargos que oneram o custo dos trabalhadores utilizados na produção, induzindo as empresas a terceirizar aquelas atividades que requerem um maior emprego de mão-de-obra, a exemplo da colheita de produtos agrícolas, do transporte de mercadorias e de atividades de conservação e manutenção.

Por sua vez, a cumulatividade de tributos concorre para a verticalização da produção e o conseqüente encurtamento das cadeias produtivas. A produção de carne de frango é exemplo disto, visto que obedece a um sistema de produção integrado.

No caso da soja, as grandes empresas centralizam as atividades de esmagamento, refino e envase do óleo de soja destinado ao consumo interno. A exportação da soja em grão, do óleo degomado e do farelo de soja é realizada diretamente ou por meio de *tradings*.

A verticalização não se verifica no caso da carne bovina, onde as atividades de criação e engorda do gado se processam à parte das operações de abate e comercialização.

Um problema que afeta todos os produtos objeto deste estudo é o tratamento diferenciado aplicado à cobrança do ICMS, o tributo mais importante que incide sobre a produção, nas operações que envolvem mais de um estado da federação. Nesse caso, a aquisição de matéria-prima em um estado para processamento em outro acarreta acumulação de créditos quando o produto beneficiado for direcionado para exportação, ou quando for objeto de uma alíquota favorecida por integrar a cesta básica de consumo do trabalhador. No sentido oposto, isto é, quando o produtor rural adquire insumos em outro estado, a prática adotada pelos estados é reduzir, mediante convênio, a base de cálculo do imposto cobrado na origem, o que evita um maior acúmulo de créditos e a imposição de maiores ônus à atividade rural.

As tributação interestadual impede a desoneração plena das exportações e condiciona as opções de localização das atividades que integram uma determinada cadeia produtiva, gerando ineficiências. De um lado, incentiva-se o deslocamento da transformação de produtos básicos para perto da fronteira de expansão da agropecuária. De outro, incentiva-se a produção de insumos no estado agrícola, mesmo em regiões mais distantes, mas na mesma unidade da federação da fábrica, ao invés de comprá-lo em cidades próximas no estado vizinho, para evitar a incidência do ICMS.

Além disso, em algumas cadeias da agroindústria, como nitidamente ocorre na cadeia de carne, o ICMS é freqüentemente utilizado como um objeto de competição entre os estados pela atração da indústria frigorífica. Nesse caso, valendo-se de artifícios que permitem contornar os dispositivos legais, como por exemplo a fixação de uma pauta de preços para fins de determinação da base de cálculo do ICMS muito inferior aos preços de mercado, os estados reduzem a níveis irrisórios a alíquota do ICMS aplicada as saídas de carnes processadas para outros estados da federação, ao mesmo tempo em que mantêm a alíquota de 12% para as vendas interestaduais do animal vivo.

Maiores detalhes sobre a produção e comercialização dos produtos objetos deste estudo são apresentados em seguida.

- Soja -

O complexo soja é de grande relevância para o agronegócio brasileiro, ocupando posição de destaque no cenário mundial. De acordo com estimativas do USDA para 2001-2002, o Brasil ocupa a segunda maior colocação na produção de grãos, de óleo e de farelo de soja.

Em primeiro lugar no ranking mundial, de produtores de soja vem os Estados eu Unidos (78,67 milhões de toneladas) e, em terceiro, a Argentina (30 milhões de toneladas), contribuindo o Brasil com 43,50 milhões de toneladas.

As principais regiões produtoras são o Centro Oeste e o Sul, com destaque para o Estado do Mato Grosso, que responde por cerca de 28% da produção nacional. Segue-se o Estado do Paraná (23% da produção brasileira). Em valores absolutos foram produzidos 11,6 e 9,5 milhões de toneladas de soja nesses estados na última safra.

As estimativas de carga tributária incidente na etapa agrícola da cadeia da soja, a serem apresentadas adiante, tomaram por base as informações sobre o custo de produção do grão no Estado de Mato Grosso, o maior produtor do país e aquele que detém os mais elevados índices de produtividade (3.300 kg/ha).

Nesse estado, o tamanho médio das propriedades produtoras de soja é de 1.000 hectares, as quais, geralmente, apresentam um alto grau de utilização. O sistema de plantio utilizado é o direto.<sup>7</sup>

Os insumos utilizados na produção são isentos do ICMS quando adquiridos dentro do estado, mas haverá incidência do ICMS quando a compra for realizada fora do estado. Nesse caso, conforme assinalado, convênio firmado por todos os estados determinam a redução da base de cálculo desse imposto para evitar acúmulo der créditos e equilibrar os interesses dos estados que concentram a atividade agrícola e aqueles que detêm a produção dos insumos mais importantes -fertilizantes e defensivos, principalmente-. Estes insumos, assim como as máquinas têm como origem principal o Estado de São Paulo, dado que não há produção em larga escala deste produtos no MT.

Regra geral o transporte da soja em grão é terceirizado, a colheita no caso analisado foi considerada terceirizada também, contudo há diversos agentes que realizam a sua própria colheita. Além dos tributos, as legislações trabalhistas e previdenciárias devem ser responsáveis pela transferência a terceiros das responsabilidades por tarefas que requerem uma maior participação de mão-de-obra.

A soja em grão tem dois destinos principais: a exportação e a entrega à indústrias para o processamento. No caso da exportação, um dos principais centros de escoamento da produção para o exterior é o Porto de Paranaguá, no Estado do Paraná.

No município de Primavera do Leste, Mato Grosso, utilizado como referência neste estudo, o valor dos insumos adquiridos representa cerca de 75% do custo de produção do grão, porcentagem esta que alcança quase 85% quando adicionamos os custos com operações de máquinas. Tendo em vista a multiplicidade de tributos que oneram o preço dos insumos e as elevadas alíquotas aplicadas aos combustíveis e ao frete, a carga tributária incidente sobre esse produto é fortemente afetada por medidas adotadas pelos governos

---

<sup>7</sup> O sistema de plantio direto abrange três requisitos mínimos - não revolvimento do solo, rotação de culturas e uso de culturas de cobertura para formação de palhada, associada ao manejo integrado de pragas, doenças e plantas daninhas.

federal e estadual, com respeito à tributação desses insumos, bem como pela forma como os produtores se comportam para tentar contornar as exigências da legislação.

Um dos principais destinos do grão destinado à transformação industrial é o Paraná. Nesse estado, a soja é esmagada para a obtenção de óleo e do farelo. O óleo de soja degomado é exportado. Já a maior parcela do óleo de soja refinado é destinado para o consumo no mercado interno.

A capacidade instalada de processamento de oleaginosas no Estado do Paraná corresponde a 29% da capacidade total instalada no Brasil (31,5 mil toneladas/dia). Os Estados do Rio Grande do Sul (18%), São Paulo (14%) e Mato Grosso (10%) concentram a maior parte da capacidade restante. No Paraná, o município de Ponta Grossa, localizado a 270 km do porto de Paranaguá, abriga as grandes indústrias processadoras.

O processamento da soja para a produção de óleo segue basicamente as seguintes etapas: esmagamento do grão, para a produção do farelo e do óleo bruto, e refino do óleo- esta última envolvendo os estágios de neutralização, branqueamento e desodorização. Após a extração do óleo, o farelo passa por um processo final de tostagem. Assim, o custo industrial desses dois produtos é apurado conjuntamente.

No esmagamento da soja, apura-se, em média, 18,7% de óleo e 79% de farelo, ou seja, uma tonelada de soja vai gerar, após o esmagamento, 187 kg de óleo e 790 kg de farelo.

O farelo pode ser exportado diretamente ou por meio de *tradings*, ou vendido no mercado interno para a indústria de rações, as quais, muitas vezes estão integradas verticalmente às indústrias de carnes de frango e de suínos.

Para o óleo refinado no Paraná, os principais fluxos de escoamento são: consumo no próprio estado e venda para o Estado de São Paulo, maior mercado consumidor do país.

O custo de processamento do grão é pouco significativo, pois o custo da matéria-prima representa cerca de 70% do custo de produção. Assim, o peso dos impostos sobre o óleo e o farelo de soja estará refletindo, principalmente, a carga tributária suportada pela produção primária.

No caso de exportações, é necessário adicionar o custo de movimentação de granéis, sólidos e líquidos, pelo Porto de Paranaguá, que varia em função do local (de armazenamento) onde está a mercadoria e sua quantidade. Entretanto, alguns valores aproximados podem dar uma noção do peso deste item, como por exemplo, US\$5,50/ton para a soja em grão e o farelo, e US\$8,50/9,00/ton para o óleo. Os itens que compõem este custo são:

- (1) Manuseio de Carga (estiva, conferentes, adm. estiva, recheio, mão de obra de terra).
- (2) Tarifas Portuárias (utilização Inframare e utilização Infraport).
- (3) Armazenagem do produto no porto.

No caso das tarifas portuárias, há incidência do ISS, de 5%.

No refino do óleo foi considerada uma empresa integrada, isto é, que esmaga o grão e posteriormente refina o óleo bruto. No processo integrado, não incidem as contribuições para o PIS/COFINS embutidas sobre o faturamento do óleo bruto e nem o ICMS. A maior parcela do custo nesta etapa da produção é a matéria prima óleo degomado seguido do custo com a embalagem.

- Carne Bovina -

A pecuária de corte no Brasil, conforme destaca trabalho recente publicado pela CNA, *et al* [2000] é bastante heterogênea, apresentando diferentes sistemas de criação e uma grande variedade de raças, além de existirem muitos criadores com diferentes níveis de capitalização, localização e tamanho de propriedade, entre outras variáveis. No levantamento dos custos de produção da carne bovina, cujos dados serão utilizados para estimar a incidência de tributos sobre este produto, as informações relativas à atividade pecuária tomarão como referência o sistema de produção extensivo de recria e engorda para 1500 UA, da raça Nelore,<sup>8</sup> no Estado do Mato Grosso do Sul.

O sistema de produção extensivo é de grande representatividade no setor. No ano de 2000, por exemplo, foram utilizados 200 milhões de hectares de pastagens para produção pecuária. No Estado do Mato Grosso do Sul, apenas 2,1% do rebanho foi criado nos sistema de confinamento (0,8%), em semi confinamento (1,10%) ou em sistema de suplementação de inverno a pasto, em 1999.

O Estado do Mato Grosso do Sul é o detentor do maior rebanho de corte (22 milhões de cabeças), perfazendo, em 2000, 13,07% do efetivo total do rebanho nacional, seguido de Minas Gerais (11,75%) e do Mato Grosso (11,14%), segundo o IBGE (<http://www.sidra.ibge.gov.br>).

Em 1991, a produção de carne alcançou 6,9 milhões de toneladas e a projeção para 2002 é de 7,1 milhões de toneladas, segundo estimativas da CNA/Decon, o que equivale a R\$20,5 bilhões em 2001 e com projeção de R\$20,7 bilhões para 2002.

O principal item que onera o custo de produção da carne é a compra do bezerro (cerca de 75%), dependendo da origem intraestadual ou interestadual do animal. Os custos do abate e da comercialização também são heterogêneos, existindo unidades que fazem abates clandestinos, sem inspeção e com precárias condições sanitárias, até frigoríficos modernos com tecnologias avançadas e formas de distribuição integrada (CNA, *et al* [2000]).

Uma unanimidade entre os agentes do setor é o efeito direto que o aumento da tributação tem sobre a ampliação da economia informal, ou seja, acarreta o aumento do abate clandestino e a conseqüente queda na qualidade da carne e redução da segurança do alimento.

No levantamento dos custos industriais, a referência é um frigorífico legalmente estabelecido no Estado do Mato Grosso do Sul e inspecionado pelo SIF, uma vez que o estudo visa saber em quanto a produção que obedece aos requisitos legais é onerada pelos distintos impostos exigidos. Tendo em vista a inexistência, nesse caso, de um padrão definido, o levantamento dos custos considera duas situações distintas quanto ao local de abate: no próprio estado de produção bovina (MS) e no estado de São Paulo (considerando a compra de boi em pé do MS).

O rendimento alcançado no abate do boi é o seguinte: 46,05% da carcaça fria corresponde ao traseiro desossado; 43,28% ao dianteiro desossado; e 10,67% à ponta de agulha. Além do produto principal, que é a carne, há uma série de subprodutos, como pele, sebo, vísceras, ossos e couro, entre outros. Em média a um matadouro de médio ou grande porte, está associado um complexo de aproximadamente 29 empresas, incluindo fábricas de farinha de ossos, sabão, colágeno, tripas, curtume, calçados, artesanato, armazenagem frigorífica, etc. (CNA, *et al* [2000]).

---

<sup>8</sup> Fonte do custo de produção de bovino de corte, em sistema extensivo, foi baseado nos dados da Consultoria FNP.

Na composição do custo do frigorífico, o boi em pé representa cerca de 80%, enquanto que as despesas de abate totalizam 7%, aproximadamente.

O destino da carne produzida no Mato Grosso do Sul é o mercado doméstico, principalmente o Estado de São Paulo, que absorve 80% da carne produzida naquele estado. O mercado internacional também é relevante para produção do Mato Grosso do Sul, dado que cerca de 47% da exportação de carne bovina do Brasil é oriunda desse estado.

- Frango -

A avicultura brasileira é uma atividade bastante avançada tecnologicamente, colocando o Brasil em posição de destaque na produção mundial de frango. Segundo as estimativas do USDA para 2002, o Brasil responde por cerca de 14,3% da produção global de frango, o que corresponde a 7,04 milhões de toneladas e ao segundo lugar no ranking da produção mundial.

As exportações de frango no ano de 2001 foram de 1,25 milhão de toneladas, sendo 580 mil toneladas de frango inteiro e 669 mil toneladas de cortes. Até setembro de 2002 foram exportados 1,13 milhão de toneladas, segundo dados da UBA/ABEF.

O consumo doméstico per capita de frango, de janeiro a setembro, foi de 32,02 kg, conforme UBA/ABEF.

A região sul possui 55,3% das matrizes de frango de corte do país, e a produção do Paraná, de acordo com UBA/APINCO, representa 20,4% da produção nacional, sendo de grande relevância esta atividade para a região, apesar do deslocamento de grandes unidades para o Centro Oeste do país (7,9%).

A escolha do Estado do Paraná, para o levantamento das informações utilizadas neste estudo, deve-se a sua grande representatividade no setor, bem como aos seus altos índices de produtividade. Segundo a Associação dos Abatedouros e Produtores Avícolas do Paraná (Avipar) foram abatidas no estado, no ano de 2001, 676 milhões de cabeças de frango.<sup>9</sup>

A organização da produção adota o sistema de produção integrada, na qual o avicultor tem as suas atividades reguladas por instrumentos contratuais firmados individualmente com empresas, cooperativas e/ou abatedouros. A empresa ou o abatedouro fornece ao produtor todos os insumos necessários para a produção do frango e posteriormente abate, industrializa, embala e vende o produto final. A forma mais utilizada de remuneração do produtor integrado é aquela em que ela depende da eficiência do avicultor, especialmente em termos de conversão alimentar (Kg de ração/Kg de carne). A transferência do frango vivo da granja para o abate no sistema integrado não tem incidência de ICMS.

As propriedades dos integrados são, em sua maioria, pequenas, em média de 2 a 5 alqueires.

O transporte do frango abatido para o seu destino também é terceirizado, apesar de haver divergências no setor quanto à vantagem da terceirização desta atividade.

Na composição do custo de produção e abate do frango destaca-se a fábrica de rações, a qual representa quase 60% do custo.

---

<sup>9</sup> Grandes empresas do setor, como Chapecó, Sadia e Perdigão, estão no Paraná.

### 1.3.3. Estimativas da carga tributária efetiva

As estimativas adiante apresentadas resultam do levantamento de informações sobre a estrutura de custos de produção para os três produtos selecionados. O montante de impostos incluído em cada componente do custo de produção foi obtido aplicando-se a alíquota dos impostos que incidem sobre este componente ao seu valor. Há duas situações a considerar. Para impostos sobre o valor agregado (ICMS) o ônus corresponde ao saldo entre débitos (alíquota sobre o produto final) e créditos (alíquota sobre os distintos componentes que sofrem a incidência do imposto em questão). Para impostos sobre o faturamento, ou sobre a movimentação financeira, o ônus tributário resulta da soma dos impostos aplicados a cada componente da estrutura de custos.<sup>10</sup> Os resultados são apresentados para o caso de vendas no mercado interno e para exportações.

#### - Carga tributária efetiva para vendas no mercado interno -

No caso da soja, a integração das atividades de esmagamento do grão e de refino do óleo, que predomina no setor, é incentivada pelo sistema tributário vigente.<sup>11</sup> Isso permite evitar a incidência das contribuições para o PIS/COFINS na etapa do processamento industrial, dado que não há a cobrança desses tributos na transferência do óleo bruto para processamento na mesma empresa. Ainda assim, a carga tributária sobre a produção do óleo produzido no Paraná e vendido em São Paulo é 17,9%, devido, principalmente, à incidência do PIS/COFINS na última etapa das vendas no mercado doméstico. Se não houvesse a integração, a carga tributária sobre a produção aumentaria devido, principalmente, à incidência de PIS/COFINS na venda do óleo bruto para a indústria de refino. No caso da integração não há o faturamento do óleo bruto e sim a agregação de valor dentro de uma mesma empresa.

No montante anterior não está computado o não aproveitamento de créditos do ICMS decorrentes da incidência desse imposto no grão de soja adquirido no Estado do Mato Grosso. Esses créditos, conforme indicado, correspondem a cerca de 18% do preço do produto. Se admitirmos que os contribuintes conseguem recuperar a metade deste valor, a carga tributária sobre o óleo de soja vendido no mercado paulista chegaria a índices próximos a 27%.

Do ponto de vista do produtor, a vantagem tributária de direcionar a venda ao mercado interno ou a outros estados depende da forma como os créditos do ICMS são aproveitados. Como as vendas do óleo no Paraná são tributadas em 7% pelo ICMS e a matéria-prima adquirida em Mato Grosso carrega um crédito correspondente a 12% de ICMS, o direcionamento das vendas para dentro do estado pode aumentar o montante de créditos de ICMS não recuperados, em face da resistência das autoridades fazendárias estaduais conceder o crédito de imposto pago em outro estado.

Vale a pena notar que a metade do custo tributário da matéria-prima -o grão de soja- refere-se à incidência do ICMS na venda da produção de Mato Grosso para processamento no Estado do Paraná. Além disso, a produção de soja também é onerada pelo PIS/COFINS incidente sobre os insumos adquiridos e pela contribuição para a previdência rural.

Na carne, a guerra fiscal entre os estados pela atração da indústria frigorífica provoca uma forma diferente de integração -a integração espacial-, na qual a atividade industrial se move para perto das fontes de

<sup>10</sup> Foram consideradas todas as informações disponíveis sobre redução de alíquotas ou de base de cálculo, bem como isenções concedidas de forma a atender ao objetivo de estimar a carga tributária efetiva suportada pelos produtos considerados neste estudo.

<sup>11</sup> Sobre esta questão, cabe ressaltar que as indústrias brasileiras de óleo vegetal perdem flexibilidade operacional e eficiência, visto que, diferentemente de outros países, uma indústria não pode vender soja para outra indústria, pois a operação será onerada em mais 4% (COFINS, PIS e CPMF).

abastecimento do gado para evitar a incidência desse imposto, nem sempre com resultados positivos com respeito à eficiência econômica da cadeia produtiva, além de abrir espaço para o abate clandestino. A competição se manifesta na forma de redução da base de cálculo do ICMS nas vendas interestaduais de carne e na manutenção da alíquota de 12% nas saídas do boi para ser abatido em outro estado da federação.

Assim, na comercialização do boi em pé para o abate em Mato Grosso do Sul, o ICMS sobre o boi é diferido, e a alíquota efetiva desse imposto na venda da carne é substancialmente reduzida, visando incentivar a agregação de valor no próprio local de produção. Isso explica o baixo peso do ICMS no cômputo da carga tributária deste produto, dado que a maioria dos insumos utilizados na produção também são diferidos, como as vacinas, os vermífugos, o sal, entre outros, quando adquiridos internamente. Quando adquiridos fora do estado possuem redução de base de cálculo autorizada pelo CONFAZ, como especificado anteriormente.<sup>12</sup>

As contribuições para o PIS/COFINS, juntamente com a Contribuição Previdenciária Rural, são os principais responsáveis pelo coeficiente global de 10,93% apurado para a carga tributária incidente na carne bovina destinada ao mercado doméstico.<sup>13</sup>

**TABELA 4**  
**TRIBUTOS SOBRE A PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO E CONSUMO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS**  
(Em % da receita bruta)

Tributos	Grão soja	Óleo soja	Carne	Frango	
				A	B
<b>Federais</b>					
PIS/COFINS	3,61	13,14	4,59	5,79	5,27
Seg Social	2,61	1,87	3,31	2,24	2,11
CPMF	0,40	1,26	0,63	0,37	0,35
<b>Estaduais</b>					
ICMS	7,04	(17,59)	1,82	13,22	7,35
Municipais	0,50	0,30	0,14	0,08	0,09
Taxas	1,16	1,34	0,44		
<b>Total</b>	<b>15,32</b>	<b>17,90</b>	<b>10,93</b>	<b>21,70</b>	<b>15,17</b>

Observação: A. Frango produzido no Paraná para venda em São Paulo.

B. Frango produzido no Paraná para venda no mesmo estado. Os valores entre parênteses para o ICMS referem-se a crédito deste imposto.

Fonte: Anexo Estatístico.

Com respeito ao frango, a carga tributária para vendas no mercado interno vai diferir conforme o destino das vendas do produto. As vendas internas no estado produtor -o Estado do Paraná- são oneradas em 15,17%, um índice bem menor do que o estimado para o frango paranaense vendido no principal mercado consumidor, São Paulo, que carrega 21,7 % de impostos e contribuições. A diferença apontada reflete o

<sup>12</sup> No caso da venda do gado em pé produzido no MS para ser abatido em São Paulo haverá incidência de 12% sobre a venda do boi, o que elevaria a carga tributária sobre a produção agropecuária para 16,54%, um aumento de mais de 300%, em relação aos 3,45% de carga tributária sobre a produção do MS com escoamento no próprio estado.

<sup>13</sup> Na simulação da carga tributária na cadeia bovina, o efeito da mudança que estabelece a cobrança não cumulativa do PIS a partir de dezembro de 2002 não é significativo, tendo em vista a pequena importância dessa contribuição no cômputo total dos tributos que incidem na cadeia da carne.

maior peso do ICMS, que incide à alíquota de 12% nas vendas para São Paulo, enquanto as vendas no próprio Estado do Paraná se beneficiam da inclusão deste produto na cesta básica de consumo das famílias (alíquota de 7%). Em qualquer hipótese, o ICMS é o principal tributo que onera as vendas de frango no mercado doméstico.

As contribuições sociais (PIS/COFINS) e a CPMF também têm importância na determinação da carga tributária do frango, tanto no produto destinado a São Paulo, quanto no consumido no Paraná - aproximadamente 6% do preço do produto, conforme demonstrado na Tabela 4.

- Carga tributária efetiva para vendas no mercado externo -

As principais diferenças na carga tributária suportada pelos produtos aqui considerados, no caso de eles serem destinados ao mercado externo, devem-se à isenção do ICMS e à não incidência do PIS/COFINS na última etapa da venda ao exterior. No tocante ao ICMS, o benefício é parcialmente anulado pela dificuldade dos exportadores em recuperar os créditos deste imposto referente a etapas anteriores da produção.

**TABELA 5**  
**INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS SOBRE PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO E CONSUMO**  
**DE MERCADORIAS E SERVIÇOS NAS VENDAS EXTERNAS**  
(Em % da receita bruta)

Tributo	Soja grão	Soja óleo	Carne	Frango
<b>Federais</b>				
PIS/COFINS	3,61	1,74	0,20	1,27
Seg. social	2,61	1,87	3,31	1,89
CPMF/IOF	0,40	1,24	0,63	0,38
<b>Estaduais</b>				
ICMS	(7,04)	(24,47)	(0,33)	(1,65)
Municipais	0,50	0,30	0,14	0,08
Taxas	1,16	1,34	0,44	---
<b>Total</b>	<b>8,28</b>	<b>6,49</b>	<b>4,72</b>	<b>3,62</b>

Observação: Os valores entre parênteses para o ICMS referem-se a créditos desse imposto, cuja recuperação depende de legislação estadual.

Fonte: Anexo Estatístico.

A desoneração das exportações de produtos primários do imposto estadual -o ICMS- beneficiou as exportações da soja em grão, que aumentou consideravelmente nos últimos anos. Anteriormente à essa desoneração, a exportação do grão era onerada em 24,71% (computados nesse índice os 13% do ICMS na exportação e os demais tributos cobrados no processo produtivo). Como é muito reduzida a incidência desse imposto sobre os insumos agrícolas, a desoneração reduziu à um terço a carga tributária incidente na exportação.

Ainda assim, a soja em grão destinada à exportação carrega uma carga tributária de 8,28%, computando-se todos os impostos, contribuições e taxas que incidem sobre a produção. Esse índice reflete o peso da

Contribuição Previdenciária Rural (2,61%), das contribuições para o PIS/COFINS (3,16%)<sup>14</sup> e da CPMF (0,40%). Não foi considerado no valor acima a incidência do IOF sobre despesas financeiras, dado que o financiamento do produtor rural provém basicamente de instituições financeiras federais, estando isento deste imposto. Os seguros rurais também são isentos do IOF.

Vale a pena notar que as estimativas acima foram feitas com base nas regras aplicadas à cobrança do PIS até o final de 2002. Mudanças recentes, que instituíram novas regras visando eliminar a cumulatividade dessa contribuição, não são suficientes, todavia, para alterar o resultado global devido à menor importância relativa dessa contribuição no conjunto dos tributos que oneram os produtos considerados neste estudo.

Há, ainda, o problema do acúmulo de créditos de ICMS cobrado sobre insumos agrícolas, cujo aproveitamento depende de legislação estadual e pode ser objeto de um deságio elevado. Estes créditos referem-se à aquisição interestadual de fertilizantes e defensivos, e à compra intraestadual de combustíveis e lubrificantes, além do frete até o porto de Paranaguá. O valor destes créditos corresponde a 7% do preço do produto. Como são créditos relativos a imposto pago no próprio estado produtor, é provável que eles sejam integralmente recuperados.

A contrapartida do incentivo à exportação do grão foi a perda de competitividade na exportação do óleo. Além da cumulatividade das contribuições que vão sendo cobradas ao longo da cadeia, a incidência do ICMS nas aquisições interestaduais do grão para posterior processamento (no caso, o grão é adquirido em Mato Grosso para processamento no Paraná) faz com que o não aproveitamento de créditos referente ao imposto pago em outro estado imponha um ônus adicional severo à competitividade do óleo e do farelo brasileiros no mercado internacional.

Descontado o problema do acúmulo de créditos de ICMS, as exportações de óleo de soja são oneradas em cerca de 6,5%. Esse coeficiente praticamente triplica se considerarmos que os contribuintes conseguem recuperar a metade dos créditos de ICMS acumulados nas etapas anteriores do ciclo produtivo.

Com respeito ao frango, a integração da produção também concorre para reduzir a carga tributária que onera este produto, mas, ainda assim, a exportação é onerada em 3,62%, em virtude, principalmente, das contribuições previdenciárias, visto que não há incidência do PIS/COFINS na etapa final de venda do produto para o exterior. Convém notar que essa estimativa considera que o farelo de soja utilizado na produção das rações é adquirida no mesmo estado. Se o produtor for obrigado a adquiri-lo em outro estado, ele poderá conviver com o problema de dificuldades de utilização de créditos de ICMS. Ainda assim, as estimativas realizadas indicam que na hipótese de toda a produção ser exportada haveria acúmulo de créditos da ordem 1,65% do preço do produto.

A contribuição para o INSS é o tributo que mais onera o frango exportado -cerca de 1,45% da carga total acima mencionada-, o que constitui um estímulo à contratação informal de trabalhadores. Mesmo desconsiderando outros encargos diretos e indiretos que oneram o custo da mão-de-obra, aproximadamente 35% desse custo, nas estimativas realizadas, refere-se a tributos exigidos pelo governo.

Os demais tributos sobre a produção não têm peso expressivo na exportação -representam menos de 1% do valor do produto-. Nesse conjunto destaca-se a CPMF, que responde por 0,32% do preço do produto, dado que na compra dos insumos (vacinas, medicamentos, milho, soja, etc., incide este tributo.

---

<sup>14</sup> A pesar de formalmente não incidirem sobre as exportações estas contribuições estão embutidas no custo de produção agrícola (sementes, fertilizantes, defensivos) onerando o produtor que não consegue se creditar dessas contribuições mesmo para fins de exportação.

A exemplo do frango, a contribuição previdenciária é a principal responsável pela carga tributária que onera a cadeia da carne bovina destinada à exportação -cerca de 3/4 do índice global-. A CPMF também é o segundo item mais expressivo neste caso.

- Tributação da renda e do patrimônio -

De modo indireto, a competitividade dos produtos, tanto a internacional quanto a doméstica, também é afetada pelos impostos que incidem sobre a renda e o patrimônio, pois a transferência, para o governo, da renda gerada no setor, se demasiadamente elevada, reduz as possibilidades de investimento e de melhoria da competitividade futura. Os dados a respeito são apresentados na Tabela 6.

De modo geral, a tributação da renda rural explica os valores mais elevados encontrados para a soja em grão e a carne comparativamente aos demais produtos contemplados no estudo, mesmo levando em conta a incidência adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido nas empresas produtoras de óleo de soja e de frango. Esse resultado reflete a predominância da pessoa física na agricultura de soja e na pecuária bovina, cuja renda submete-se às regras aplicadas ao imposto de renda pessoal. Cabe lembrar, todavia, que há várias possibilidades de redução do imposto devido por produtores rurais, as quais, todavia, não puderam ser consideradas neste estudo.

**TABELA 6**  
**TRIBUTAÇÃO DA RENDA E DO PATRIMÔNIO**  
(Em % da receita bruta)

Tributo	Gras soja	Soja óleo	Carne	Frango
Renda	5,50	3,75	5,30	2,750
Imp. renda	5,50	2,76	5,17	2,020
CSSL		0,99	0,23	0,730
Patrimônio	0,28	0,11	0,17	0,060
ITR	0,17		0,12	0,005
C Sindical	0,11		0,03	0,039
IPTU		0,11	0,02	0,016

Fonte: Anexo Estatístico.

Os impostos sobre o patrimônio são inexpressivos, ainda que aqui esteja sendo considerado um "teto", dado que não está sendo levado em conta estímulos fiscais ou isenções do gênero, nem a sonegação.

#### 1.3.4. Comentários finais - Síntese dos principais resultados

Conforme pode ser visto nos resultados anteriormente apresentados, a carga tributária suportada pelos três produtos selecionados para este estudo é bastante elevada e pode comprometer a sustentação da competitividade dos produtos brasileiros em mercados caracterizados por protecionismo externo, competição agressiva e baixas margens de remuneração. Na comparação dos resultados obtidos ressaltam algumas observações a seguir apresentadas:

- (a) a integração da cadeia produtiva, adotada no caso do frango, concorre para reduzir a carga tributária incidente sobre esse produto e pode favorecer sua competitividade *vis-à-vis* os demais produtos que não apresentam uma produção inteiramente verticalizada;
- (b) a reação dos produtores à multiplicidade de impostos exigidos reflete-se na composição dos custos e na incidência dos produtos. A predominância de pessoas físicas na atividade agropecuária é estimulada pela não exigência de impostos sobre o faturamento (PIS/COFINS), da CSSL e de possíveis vantagens na contribuição previdenciária, além da legislação trabalhista. Em contrapartida, o Imposto de Renda cobrado nesta etapa do processo produtivo apresenta-se elevado (carne e soja);
- (c) a desoneração das exportações de produtos primários do ICMS trouxe uma vantagem importante para vendas no mercado externo, onerando a atividade industrial, quando ela se processa em outro estado da federação, como é o caso da soja, e comprometendo os esforços de aumentar o valor agregado das exportações nacionais;
- (d) a guerra fiscal que se trava entre os estados para atrair as atividades de processamento da carne bovina pode trazer dificuldades para o objetivo de o Brasil multiplicar as exportações desse produto, em decorrência do desincentivo à modernização de frigoríficos localizados em regiões distantes dos centros da produção pecuária, embora mais bem situados do ponto de vista da logística de exportação.

O resultado das estimativas realizadas também sugerem que há três problemas importantes que requerem uma atenção mais imediata: (a) a por ocasião da retomada dos debates sobre a reforma do sistema tributário brasileiro, incidência de alíquotas diferenciadas no ICMS aplicado à circulação interestadual de mercadorias; (b) a cumulatividade das contribuições sociais; e (c) o peso das contribuições previdenciárias. Pela importância que apresentam para setores importantes para o atendimento dos objetivos do atual governo -expandir as exportações e ampliar o consumo interno de bens de alto alcance popular- esses problemas deveriam estar na agenda de prioridades por ocasião da retomada dos debates sobre a reforma do sistema tributário brasileiro.

## II. CARGA TRIBUTARIA Y COMPETITIVIDAD EN EL MERCOSUR - ARGENTINA <sup>15</sup>

### 2.1. Introducción

El objetivo general del estudio es examinar las cargas fiscales totales y relativas de algunos sectores productivos dentro de Argentina y Brasil, para evaluar si su situación actual demanda la armonización de políticas fiscales que aseguren que las decisiones económicas, en el espacio de la integración, se realicen en base a sanos principios de eficiencia y no respondiendo a señales potencialmente erróneas provenientes de los sistemas fiscales nacionales y subnacionales.

En línea con dicho objetivo, se presentan en este capítulo los resultados de los estudios de casos aplicables a los siguientes tres sectores de actividad económica en Argentina, a saber:

- Producción Primaria y Agroindustrial de Soja (semilla y aceite)
- Industria Frigorífica (carne vacuna)
- Industria Avícola (pollos)

luego de analizar, mediante un procedimiento uniforme de investigación para dichos sectores, tanto argentinos como brasileños, el impacto y características del componente impositivo en las respectivas cadenas de producción nacionales.

El análisis de casos implicó una determinación de la estructura costo-precio en los tres sectores propuestos, una identificación de la carga tributaria completa y la incidencia de los sistemas nacionales, provinciales y municipales de promoción impositiva sobre el precio final de los principales productos de las actividades analizadas.

Se incluyeron, seguidamente, los comentarios conceptuales y metodológicos de las estructuras costo-precio y de carga impositiva en las tres actividades económicas analizadas y una evaluación preliminar de los resultados, completadas luego en el capítulo final.

### 2.2. Sistemas impositivos nacionales, provinciales y municipales

Aunque el carácter federal de Argentina garantiza constitucionalmente amplias facultades impositivas propias a los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios), el Sistema de Coparticipación de Impuestos vigente hace que prácticamente la recaudación fiscal se concentre en manos del Gobierno Nacional, rasgo corroborado con cifras de 2001-2002 que indican que el Gobierno Nacional, las provincias y los municipios son respectivamente responsables de 78%, 17% y 5% del total recaudado en el país.

A título ilustrativo, son responsabilidad del gobierno central, además de los Impuestos sobre el Comercio Exterior y de las Contribuciones de Seguridad Social, la recaudación del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias, sobre los Combustibles, Internos y otros menores, mientras que los niveles subnacionales basan sus ingresos fiscales en tributos de tipo acumulativo sobre las Transacciones (Impuesto provincial sobre los Ingresos Brutos o Contribuciones Municipales sobre Venta de Bienes y

---

<sup>15</sup> Se contó, para la determinación de las estructuras costo-precio y para la estimación de la carga tributaria total, con la participación de las Licenciadas María Nieves Valdés y Sofía Bauducco, quienes participaron también en las discusiones metodológicas previas y en los debates sobre la consistencia de los resultados.

Servicios), sobre la Propiedad (Impuesto Inmobiliario y Automotor) o sobre las operaciones y los actos jurídicos (Impuesto de Sellos).

Con relación al presente Estudio de Competitividad, y al nivel de ítem de las etapas de producción en las tres actividades económicas analizadas, *se identificaron los tributos aplicables en cada caso y los incentivos fiscales generales o específicos*, cuyo detalle es el siguiente, y para los que se brinda en este capítulo un tratamiento analítico:

### *Impuestos Nacionales*

- Imposición sobre el Trabajo  
Aportes y Contribuciones de Seguridad Social
- Imposición sobre la Venta de Bienes y Servicios  
Impuesto al Valor Agregado  
Impuestos Internos  
Imposición sobre los Combustibles  
    Impuesto sobre los Combustibles  
    Tasa sobre el Gasoil  
    Tasa de Infraestructura Hídrica  
    Recargo sobre el gas natural y el gas licuado de petróleo  
Impuestos sobre la Energía Eléctrica  
    Fondo Nacional de Energía Eléctrica  
    Fondo Empresa de Servicios Públicos SE provincia de Santa Cruz
- Imposición sobre la Propiedad  
Impuestos sobre los Bienes Personales  
Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas  
Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias y otras Operatorias
- Imposición sobre los Ingresos  
Impuesto a las Ganancias  
Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta<sup>16</sup>
- Imposición sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales  
Derechos de Importación  
Tasa de Estadística  
Derechos de Exportación  
Reintegros a las Exportaciones
- Convenios para mejorar la competitividad y la generación del empleo

---

<sup>16</sup> Si bien este impuesto intenta gravar la renta potencial de los activos puede, por su instrumentación y efectos, ser también considerado como una imposición sobre la propiedad.

*Impuestos Provinciales*

- Imposición sobre la Venta de Bienes y Servicios  
Impuesto sobre los Ingresos Brutos
- Imposición sobre la Propiedad  
Impuesto Inmobiliario
- Otros Impuestos Provinciales  
Impuesto de Sellos

*Contribuciones Municipales*

- Contribuciones sobre la Venta de Bienes y Servicios  
Contribución sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios
- Contribuciones sobre la Propiedad  
Contribuciones sobre los Inmuebles

Para cada uno de los tributos mencionados el análisis contempla su *antecedente legal* (ley, decreto o norma que lo puso en vigencia) y los siguientes conceptos: *hecho imponible*, *sujetos pasivos*, *exenciones*, *base imponible* y *alícuotas aplicables* (Impuestos Específicos en el caso de los que no cuentan con tasas *ad-valorem*).

Se citan además cuándo y cómo es posible utilizar montos abonados de tributos como *pagos a cuenta* de otros y los *regímenes existentes de promoción fiscal* (Planes de Competitividad, Compensación de las Contribuciones de Seguridad Social) y el esquema de *promoción impositiva* para las operaciones de Comercio Exterior, aplicables en Argentina a los sectores del Estudio.

En el caso específico de los impuestos provinciales y las contribuciones municipales, si bien su consideración es válida para las veinticuatro provincias y para las más de mil cien municipalidades,<sup>17</sup> se restringió el análisis de las alícuotas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Santa Fe, y los municipios de estas últimas cinco provincias, en razón de la localización predominante de los tres sectores económicos considerados.

Finalmente, cabe mencionar que desde inicios de la década de los años noventa se produjo en Argentina un gradual desmantelamiento de los Sistemas de Promoción Industrial basados en el Gasto Tributario (Exenciones Impositivas). Estos sistemas subsisten aún para ciertos sectores económicos (por ejemplo, para Agricultura y Turismo) en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis y mediante la variante de diferimientos impositivos. A partir de 2002, la principal modalidad de *gasto tributario* nacional es la que se conoce como planes de competitividad mediante los cuales los sectores beneficiados están eximidos del Impuesto sobre los Intereses Pagados (Costo del Endeudamiento Empresarial) y del Impuesto sobre la Ganancia Mínima Presunta.

---

<sup>17</sup> Este número prácticamente se duplica si se consideran las comunas y comisiones vecinales, que completan el nivel local de gobierno.

Asimismo, en el sector externo se da la paradójica situación de que todas las exportaciones están ahora sujetas a derechos de exportación, eliminados en la década de los años noventa y reinstalados en 2001 para compensar en parte la caída de ingresos fiscales como consecuencia de la prolongada recesión económica del país y que coexisten, en el caso de los productos no primarios, con distintos niveles de reintegros impositivos a las exportaciones.

También, la difícil situación presupuestaria, las exenciones y los regímenes fiscales promocionales son prácticamente insignificantes en el nivel subnacional, salvo por la posibilidad que las provincias tienen de brindar exenciones temporales de sus principales impuestos a las nuevas industrias que se instalen en su jurisdicción, y el tratamiento que éstas brindan a las zonas francas localizadas en su territorio y ciertos regímenes de reducción de impuestos que las municipalidades promueven con fines de política ambiental o de atracción de nuevas industrias. Cabe notar, sin embargo, la reducción lineal generalizada del 30% en sus alícuotas impositivas que la provincia y la municipalidad de Córdoba pusieron en vigencia desde el año 1999.

### 2.2.1. Impuestos Nacionales

#### - Imposición sobre el Trabajo -

Hasta el 30 de junio de 1994, la tributación de los empleados en relación de dependencia se encontraba legislada por la Ley N° 18.037 y la de los autónomos por la Ley N° 18.038. A partir del 1 de julio de 1994 el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones unificó ambos regímenes, aplicándose la Ley N° 24.241, en forma general y las leyes antes citadas en forma supletoria.

En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, los *sujetos legales* que intervienen en la relación son el empleado y el empleador. Los regímenes por los que deben tributarse son los siguientes:

- (a) Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- (b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).
- (c) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares.
- (d) Fondo Nacional de Empleo.
- (e) Superintendencia de Servicios de Salud.
- (f) Régimen de Obras Sociales.

Se denominan respectivamente, *contribuciones* y *aportes* a los importes a ingresar por el empleador y a las sumas retenidas a o ingresadas por el trabajador. El empleador está obligado a ingresar mensualmente al organismo recaudador las contribuciones en carácter de responsable por deuda propia, y los aportes como agente de retención en el momento de efectuar el pago de la retribución periódica.

Las Contribuciones a la Seguridad Social *se reducirán* un tercio por cada nuevo trabajador que incremente la dotación de contratados por tiempo indeterminado; la reducción será del 50% si el nuevo trabajador tuviese 45 años o más, fuera una mujer jefe de hogar de cualquier edad, o un varón o mujer de hasta 24 años.

De la contribución patronal del 16% y de la contribución sobre vales alimentarios del 14%, efectivamente abonadas, podrán computarse como *crédito fiscal* en el IVA los montos que resulten de aplicar a las mismas bases imponibles los puntos porcentuales fijados para cada localidad y que van de 1,30% a 11,80%.<sup>18</sup>

El aporte previsional puede destinarse al Sistema de Reparto Público o al Sistema de Capitalización Privado.

**CUADRO 2.1**  
**ALICUOTAS VIGENTES**

Conceptos	Empleados Aportes (%)		Empleadores Contribuciones (%)
	(1)	(2)	
a. Jubilación	5,0	11,0	16,0 (3)
b. INSSJP	3,0	3,0	2,0
c. Asignaciones Familiares	-	-	7,5 (3)
d. Fondo Nacional de Empleo	-	-	1,5 (3)
<b>Subtotal a-d</b>	<b>8,0</b>	<b>14,0</b>	<b>27,0</b>
e. Obras Sociales	3,0	3,0	6,0
- Obras Sociales	2,7	2,7	5,4
- Fondo Solidario de Redistribución y Superintendencia de Servicios de Salud	0,3	0,3	0,6
<b>Total</b>	<b>11,0</b>	<b>17,0</b>	<b>33,0</b>

Notas: (1) Empleados en relación de dependencia comprendidos en el Régimen de Capitalización.

(2) Empleados en relación de dependencia comprendidos en el Régimen de Reparto.

(3) En estos casos el monto de las contribuciones a ingresar por el empleador puede ser compensado con el monto de Asignaciones Familiares efectivamente abonado a los trabajadores.

- Imposición sobre la Venta de Bienes y Servicios -

#### *Impuesto al Valor Agregado*

En Argentina, este tributo es un *IVA de tipo consumo*, aplicado por el método de sustracción sobre base financiera y con la técnica de impuesto contra impuesto. Este gravamen plurifásico recae en todas las etapas de los ciclos de producción y distribución de bienes y se impone en forma generalizada en las prestaciones de servicios. El *hecho imponible* está constituido por ventas de bienes en el país, obras, locaciones y prestaciones de servicios realizadas en el territorio argentino, importaciones definitivas de cosas muebles y prestaciones realizadas en el exterior para su utilización en el país.

Son *sujetos pasivos* del impuesto quienes habitualmente realicen la venta de cosas muebles, realicen locaciones o prestaciones gravadas, efectúen importaciones definitivas de cosas muebles y resulten prestatarios de las prestaciones realizadas en el exterior para ser utilizadas en el país.

Constituyen *exenciones* al IVA:

<sup>18</sup> Se tomó en las estimaciones un descuento de 4,45%, por ser el que corresponde a las provincias en las que están ubicadas las actividades económicas analizadas.

- (a) Ventas e importaciones (y locaciones de obra cuyo objeto sea la entrega) de libros, folletos e impresos similares; diarios, revistas y publicaciones periódicas, en la etapa de venta al público; agua ordinaria natural, pan común y leche sin aditivos, cuando los adquirentes sean consumidores finales o sujetos exentos; medicamentos, cuando se trate de reventa y se haya tributado en la etapa de importación o fabricación; aeronaves para transporte de pasajeros o cargas destinadas a la defensa y seguridad; las embarcaciones cuando el adquirente sea el Estado Nacional y el acceso a espectáculos deportivos amateur.
- (b) Los servicios educativos, la asistencia sanitaria prestada a través de obras sociales, la actividad teatral, el transporte internacional de pasajeros y cargas, los seguros de vida, la locación de inmuebles destinados a casa habitación, de inmuebles rurales, cuando el locatario sea el Estado Nacional, provincial, municipal o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto de locaciones exentas hasta \$1.500.
- (c) Las importaciones efectuadas con franquicias en materia de derechos de importación, con sujeción a regímenes especiales (despacho de equipaje e incidentes de viaje de pasajeros, personas lisiadas, inmigrantes, científicos y técnicos argentinos, representantes diplomáticos en el país, etc.), las realizadas con iguales franquicias por instituciones religiosas y por instituciones de beneficio público, cuyo objetivo principal es la realización de obra médica asistencial de beneficencia o la investigación científica y tecnológica destinada a la actividad académica o docente.
- (d) Las exportaciones, permitiéndose el recupero del impuesto abonado en la adquisición de bienes y servicios destinados a las mismas.

Para conformar la *base imponible* en las operaciones en el mercado interno se tomará el precio neto de la operación, incluidos los de servicios prestados juntamente con la operación o con motivo de ella y contraprestaciones de financiación. No integrarán la base el impuesto generado por la propia operación y los tributos internos que reconozcan como hecho imponible la misma operación.

El *crédito fiscal* a computar estará conformado por el impuesto facturado por proveedores de bienes y servicios y por el tributado a raíz de importaciones de cosas muebles, en tanto que los bienes adquiridos o importados y los servicios se vinculen con operaciones efectivamente gravadas, cualquiera sea la etapa de su aplicación, o se exporten.

Las *alícuotas* aplicables son las siguientes:

- (a) *General*: 21%.
- (b) *Diferencial superior*: 27%, aplicable a ventas de gas, energía eléctrica (excepto alumbrado público), servicios de provisión de agua corriente, cloacales y de desagües, y prestaciones de servicios de telecomunicaciones cuando la venta o prestación se efectúe fuera de domicilios destinados exclusivamente a viviendas, casa de recreo o veraneo o terrenos baldíos y el comprador o usuario sea un sujeto del impuesto, categorizado como responsable inscripto o no inscripto.
- (c) *Diferencial reducida*: 10,5%, aplicable a trabajos realizados directamente o a través de terceros sobre inmuebles ajenos destinados a vivienda, excluidos los realizados sobre construcciones preexistentes que no constituyen obras en curso. Intereses y comisiones de préstamos otorgados a responsables inscriptos por entidades sometidas al Régimen de la Ley N° 21.526 o por entidades bancarias del exterior que cumplimenten los requisitos establecidos por el Comité de Bancos de Basilea. Intereses y comisiones de préstamos otorgados por las entidades citadas precedentemente a empresas que presten el servicio público de transporte automotor terrestre de corta, media y larga distancia. *Carnes vacunas*, frutas, hortalizas y legumbres frescas, y *las labores culturales para la obtención de los mismos*. Miel de abejas a granel. Servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aéreos realizados en el

país, excepto taxis y remises en recorridos menores de 100 km (exento). Servicios de asistencia sanitaria médica y paramédica, que brinden o contraten las cooperativas, las entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga, que no resulten exentos (la prestación de estos servicios a un paciente privado en forma directa y sin derecho a reintegro está gravada con la alícuota del 21%). Diarios, revistas y publicaciones periódicas. Locación de espacios publicitarios en editoriales PyMEs. Bienes de capital incluidos en listado específico.

Los exportadores pueden *recuperar* el impuesto que se les hubiera facturado por bienes, servicios y locaciones destinados efectivamente a las exportaciones o a cualquier etapa de la consecución de las mismas. La recuperación operará mediante compensación con el impuesto que en definitiva adeudaren los exportadores por sus operaciones internas gravadas. Si la compensación no resultara posible o se efectuara parcialmente, el saldo excedente será compensado con otros impuestos a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos o, en su defecto, será devuelto o se permitirá su transferencia a favor de terceros.

Los *créditos fiscales* originados en la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital (bienes muebles e inmuebles adquiridos a partir del 1 de noviembre de 2000), amortizables en el Impuesto a las Ganancias, conformarán saldos de libre disponibilidad a favor de los responsables, luego de transcurridos doce períodos fiscales y podrán ser acreditados contra otros impuestos y anticipos a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos o solicitarse devolución. Los fabricantes o importadores de bienes de capital, alcanzados por la alícuota del 10,5%, tendrán el tratamiento de libre disponibilidad previsto para los exportadores respecto del saldo a favor que pudiera generar el crédito fiscal por compras o importaciones de bienes, prestaciones de servicio y locaciones que se originen a partir del 1 de mayo de 2001, que se destinarán efectivamente a la fabricación o importación de dichos bienes. Se limitará el beneficio hasta el límite que surja de detraer del saldo a favor de la operación, el saldo a favor que se habría determinado si se hubieran generado los débitos fiscales utilizando la alícuota general del 21%.

### *Impuestos Internos*

Es un tributo monofásico aplicable al nivel de fabricante final e importador; cuando incide en más de una fase anterior a la primera entrega en condiciones habituales de consumo, se considerarán pagos a cuenta los importes tributados en una etapa precedente. Además, tiene las características de ser un impuesto selectivo o específico sobre el consumo, no estar libre de los efectos cascada y piramidación, y tener tasas proporcionales. Su *hecho imponible* será:

- (a) La fabricación en el mercado interno, o importación, de tabacos, bebidas alcohólicas, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados, automotores y motores, embarcaciones y aeronaves de recreo o deportivas, productos electrónicos y artículos suntuarios.
- (b) La provisión de servicios tales como telefonía celular y satelital, y la percepción de primas de seguros por la entidad aseguradora o, en su caso, el pago de primas efectuado por el asegurado a compañías extranjeras sin representación en el país.

Son *responsables* del tributo por las primas percibidas las entidades aseguradoras (nacionales y extranjeras) legalmente establecidas o constituidas en el país. Se consideran realizados en el país los seguros sobre personas (excepto los de vida y accidentes personales) y sobre bienes que se encuentran en el país o están destinados al mismo, hechos por aseguradores radicados en el exterior.

También son responsables los asegurados por las primas abonadas a compañías extranjeras que no tengan sucursales autorizadas a operar en el país.

Conformarán la *base imponible* las primas percibidas por aseguradoras legalmente establecidas en el país y las pagadas por asegurados a compañías extranjeras que no tengan sucursales autorizadas a operar en el país, sin considerar el IVA que correspondiera a las mismas. La base imponible no incluirá al propio impuesto, siendo el único caso, en materia de impuestos internos, en que se aplica la tasa legal o nominal sobre la base imponible.<sup>19</sup>

Las *alícuotas*, en el caso de los seguros, serán las siguientes:

(a) Compañías establecidas o constituidas en el país:

Seguros de accidentes de trabajo: 2,5%.

Resto: 1%.

(b) Compañías radicadas fuera del país:

Seguros en general sobre bienes o personas radicadas en el país, excepto seguros de vida y de accidentes personales: 23%.

Estarán *exentos* del presente impuesto los seguros agrícolas, seguros sobre la vida, seguros de accidentes personales y seguros personales que cubren gastos de internación, cirugía o maternidad.

### *Imposición sobre los Combustibles*

(a) Impuesto sobre los Combustibles

El impuesto (Ley N° 23.966, Título III, texto ordenado en 1998) *grava* la transferencia onerosa o gratuita de naftas, nafta virgen, gasolina natural, solventes, aguarrás, gasoil, diesel oil, kerosene, gas natural comprimido para uso como combustible y gas licuado para uso automotor, en una sola etapa de su circulación.

Estarán *exentas* las ventas que tengan por destino la exportación, las destinadas a rancho de embarcaciones de ultramar o de pesca, a aeronaves de vuelo internacional y, para determinados destinos, las ventas de solventes alifáticos y aromáticos, y aguarrás.

Son *sujetos pasivos* del impuesto los importadores, empresas refinadoras, empresas comercializadoras que reúnan determinados requisitos y, en el caso del gas licuado para uso automotor, los titulares de las bocas de expendio de combustibles y los titulares de almacenamientos de combustibles para consumo privado.

La *base imponible* surge del *quantum* de la venta física de los combustibles gravados.

Los productores agropecuarios y quienes presten servicios de laboreo de la tierra, siembra y cosecha *podrán computar como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias* el 100% del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gasoil que se utilicen en las maquinarias agrícolas. Igual beneficio alcanzará a los productores y sujetos que presten servicios en la actividad minera y en la pesca marítima, hasta el límite del impuesto abonado en las operaciones extractivas y de pesca.

<sup>19</sup> En todos los demás casos de Impuestos Internos, la base imponible incluye al propio impuesto. Por ello, la tasa efectiva a aplicar sobre el precio -sin considerar el propio tributo- está sujeta a un aumento dado por la siguiente expresión:  $1 \times t/1 - t$ , donde  $t$  es la alícuota legal o nominal.

**CUADRO 2.2**  
**IMPUESTO POR UNIDAD DE MEDIDA**

Producto	Por litro \$
Naftas	0,43
Nafta virgen, gasolina natural, solventes y aguarrás	0,43
Gasoil, diesel oil, kerosene	0,15
Gas licuado, uso automotor en estaciones de servicio o bocas de expendio al público	78% del valor del Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural aplicable sobre la nafta sin plomo, de más de 92 RON
Gas licuado, uso automotor en estaciones de carga para flotas cautivas	72% del valor del Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural aplicable sobre el gasoil

Los que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros *podrán computar como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias* y sus correspondientes anticipos, atribuibles a dichas prestaciones, el 100% del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gas licuado para uso automotor y gas natural comprimido (GNC), efectuadas en el respectivo período fiscal y que se utilicen en las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios, en las condiciones que fije la reglamentación. Será también aplicable como pago a cuenta el 100% del Impuesto a los Combustibles Líquidos sobre el gasoil contenido en una mezcla con biodiesel o el gasoil aditivado con biodiesel.

Los responsables inscriptos en el IVA, que sean productores agropecuarios, mineros o de pesca marítima o que presten servicios de laboreo de la tierra, siembra y cosecha, a la minería, a la pesca marítima, o que provean el servicio de transporte público de pasajeros o carga terrestre, fluvial o marítima, *podrán computar como pago a cuenta* de ese impuesto el 100% del Impuesto sobre los Combustibles contenido en las compras de gasoil efectuadas en el respectivo período fiscal.

No se podrá hacer uso de esta última posibilidad si el Impuesto sobre los Combustibles, contenido en las compras de gasoil en el respectivo período fiscal, hubiera sido computado por los potenciales beneficiarios como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias y a la Ganancia Mínima Presunta.

#### (b) Tasa sobre el Gasoil

Esta tasa (Decreto N° 976/01), cuyo carácter es de contraprestación por los servicios del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), es de afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura o a la eliminación o reducción de los peajes existentes y se destinará, entre otros recursos, al Fideicomiso para el SIT creado por Decreto N° 1.377/01.

La *obligación de ingreso* de la tasa se produce a la entrega del bien o emisión de la factura, al retiro del producto para su consumo, al momento de la transferencia o de verificación de la tenencia (en el caso de gas licuado para uso automotor) o en el momento del despacho a plaza en las operaciones de importación.

Serán *sujetos responsables* quienes deban tributar el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural, los que realicen importaciones definitivas del combustible gravado y los titulares de bocas de expendio y de almacenamientos (en el caso de gas licuado para automotores).

La *base imponible* de la tasa será el precio del producto previo a la carga impositiva (por ejemplo, libre de impuestos), guardando relación con la variación del precio promedio del combustible por litro de gasoil o

por cada metro cúbico de gas licuado con destino a uso automotor, en reemplazo del monto fijo de \$0,05 por litro. Se aplicará una *alícuota* de 18,5% sobre el precio por litro o por metro cúbico.

(c) Tasa de Infraestructura Hídrica

Esta tasa (Decreto N° 1.381/01), que incide en una sola de las etapas de su circulación, es aplicable sobre naftas y gas natural distribuido por redes (destinado a gas natural comprimido para uso como combustible en automotores), o sobre cualquier otro combustible líquido que los sustituyan en el futuro. Es de afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura de obras hídricas para recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales, avenamiento y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas, y compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y el mantenimiento de vías navegables.

El *nacimiento de la obligación fiscal* se producirá conjuntamente al correspondiente a la misma operación alcanzada por el Impuesto al Valor Agregado.

Serán *sujetos responsables* las personas que tributen el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.

La *base imponible* surge del *quantum* de la venta física de los bienes gravados (litro o metro cúbico) y el *impuesto por unidad de medida* será de \$0,05 por litro de nafta o por metro cúbico de gas natural.

La Tasa de Infraestructura Hídrica, contenida en las transferencias o importaciones de combustible gravado, deberá discriminarse del precio de venta o del valor de importación según el caso, y *no podrá computarse como compensación o pago a cuenta* de ningún impuesto nacional vigente o a crearse.

(d) Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo

La Ley N° 25.565 (Artículo 75) y los Decretos N° 786/02 y N° 1.307/02 dispusieron la creación del Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas. El mismo está destinado a financiar las compensaciones tarifarias para la zona sur del país y el departamento Malargüe de la provincia de Mendoza, que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario deberán percibir por la aplicación de: (a) tarifas diferenciales a los consumos residenciales; y (b) la venta para uso domiciliario de cilindros, garrafas o gas licuado de petróleo en las provincias ubicadas en la región patagónica y el departamento Malargüe, en Mendoza.

Su *hecho imponible* será la distribución de gas natural y de gas licuado de petróleo por redes o ductos en el territorio nacional, y consumo propio de los agentes de percepción.

Constituyen la *base imponible* los metros cúbicos de gas natural consumidos por redes o ductos en el territorio nacional cualquiera fuera el uso o utilización final del mismo.

El Fondo no podrá exceder la suma de \$100 millones y se constituirá con un recargo al gas natural cuyos valores, para el cálculo del monto a ingresar por cuenca por los agentes de percepción, serán los siguientes:

- *Cuenca Noroeste*: \$0,0038 por m<sup>3</sup> de gas natural de 9.300 kc.
- *Cuenca Neuquina*: \$0,0038 por m<sup>3</sup> de gas natural de 9.300 kc.
- *Cuenca Austral*: \$0,00365 por m<sup>3</sup> de gas natural de 9.300 kc.

El valor del recargo para el cálculo del monto a ingresar en el caso del autoconsumo, cualquiera fuera su uso o utilización final, será de \$0,004 por m<sup>3</sup> de gas natural de 9.300 kc, sin importar la cuenca de donde se extraiga el gas natural.

### *Impuestos sobre la Energía Eléctrica*

#### (a) Fondo Nacional de Energía Eléctrica

Este tributo (Ley N° 15.336 y sus modificaciones), de carácter monofásico, *grava* la compra en todo el territorio nacional -o importación- de energía eléctrica en bloque realizada por grandes usuarios o distribuidores.

Son *sujetos pasivos* del tributo los adquirentes e importadores (sean, en este último, caso distribuidores o grandes usuarios) de energía eléctrica. Son responsables del pago del impuesto, en el carácter de agentes de percepción: (a) los generadores de energía, cuando la vendan a través de contratos libremente pactados o de Sistemas Regionales de Interconexión; y (b) la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico SA, cuando las operaciones se efectúen a través del Sistema Argentino de Interconexión.

La *base imponible* está conformada por el monto de las tarifas que paguen los compradores del mercado eléctrico mayorista y el *impuesto fijo por unidad de medida* será de \$0,0030384 por kwh.

#### (b) Fondo Empresa de Servicios Públicos SE provincia de Santa Cruz

Este impuesto monofásico (Ley N° 23.681) *grava* el consumo final de energía eléctrica en todo el territorio nacional.

Los consumidores finales son los *sujetos pasivos* del impuesto, mientras que los prestadores del servicio público de energía eléctrica actúan como agentes de percepción.

La *base imponible* del tributo se conformará con el total facturado a los consumidores finales, excluido todo recargo o tributo nacional, provincial o municipal que grave el consumo de electricidad. La *alícuota* será de 0,6% sobre las tarifas vigentes en cada período y en cada zona del país, aplicada a los consumidores finales.

#### - Imposición sobre la Propiedad -

### *Impuestos sobre los Bienes Personales*

La base normativa de este tributo es la Ley N° 23.966 (Título VI, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones) y el *hecho imponible* resulta por la posesión de bienes personales situados en el país y en el exterior, en el caso de personas físicas y de sucesiones indivisas, respectivamente domiciliadas o radicadas en el país. También se da el hecho imponible por la posesión de bienes situados en el país, en el caso de personas físicas y de sucesiones indivisas, respectivamente domiciliadas o radicadas en el exterior. Dichas personas físicas o sucesiones indivisas son, a su vez, *sujetos pasivos* del Impuesto.

Están *exentos* del impuesto los bienes pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras, cuotas sociales de cooperativas, bienes inmateriales, acciones de sociedades anónimas constituidas

en el país que coticen en bolsa, hasta la suma de \$100.000, y depósitos en moneda argentina y extranjera a plazo fijo, en cajas de ahorro y cuentas especiales de ahorro efectuados en entidades financieras.

La *base imponible* será el valor total de los bienes poseídos al 31 de diciembre de cada año, valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias que buscan en general aproximar la base imponible al valor de mercado de los bienes.

No se admiten deducciones de deudas, salvo en el caso de inmuebles destinados a casa habitación, para los que se permite computar los importes adeudados al 31 de diciembre de cada año por créditos otorgados para la construcción o realización de mejoras.

Las personas físicas domiciliadas y las sucesiones indivisas radicadas en el país, tributarán el impuesto sobre sus bienes personales, excepto acciones, a partir de un *mínimo exento* de \$102.300.

No será de aplicación el mínimo no imponible precedente en el caso de la determinación del impuesto sobre acciones y participaciones que efectúen las sociedades comerciales.

Según el caso, se aplicarán las siguientes *alícuotas*:

- (a) Sujetos pasivos domiciliados o radicados en el país: hasta \$200.000 sobre el mínimo exento, 0,50%; más de \$200.000 sobre el mínimo exento, 0,75% (este sistema se conoce bajo el nombre de *progresividad global*).
- (b) Sujetos pasivos radicados en el exterior por los bienes situados en el país: 0,75%.
- (c) Sociedades radicadas en el exterior por bienes inmuebles situados en el país, en los casos que se encuadren en las presunciones establecidas en la ley: 1,5%.
- (d) Acciones o participaciones en el capital de cualquier tipo de sociedad: 0,50%.

El gravamen correspondiente a las acciones o participaciones en el capital de las sociedades regidas por la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550, cuyos titulares sean personas físicas o sucesiones indivisas domiciliadas en el país o en el exterior, o sociedades, y cualquier otro tipo de persona de existencia ideal domiciliada en el exterior, será liquidado o ingresado por las sociedades regidas por dicha Ley.

Las personas físicas y las sucesiones indivisas respectivamente domiciliadas y radicadas en el país pueden computar, *con carácter de pago a cuenta*, las sumas efectivamente pagadas en el exterior por gravámenes similares que consideren como base imponible el patrimonio o los bienes en forma global, hasta el monto del incremento de la obligación tributaria originado por la incorporación de los bienes situados con carácter permanente en el exterior.

#### *Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas*

En esta contribución, reglada por la Ley N° 23.427 y sus modificaciones, el *hecho imponible* será el capital de las cooperativas al cierre de cada ejercicio económico. Las cooperativas inscriptas en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual de la Secretaría del Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación serán *sujetos pasivos* del impuesto, estando *exentas* las cuotas sociales de cooperativas y los bienes situados en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La *base imponible* será la diferencia entre el activo y pasivo al cierre de cada ejercicio, valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias. Para la determinación de la base imponible no se computarán los bienes situados con carácter permanente en el exterior y los bienes exentos, en tanto que del pasivo (de existir bienes no computables) sólo se podrán deducir en la proporción que corresponda a los bienes computables.

Se deducirán, además del capital, las sumas otorgadas a miembros del consejo de administración y a la sindicatura en concepto de reembolsos de gastos y remuneraciones, las habilitaciones y gratificaciones al personal pagadas o puestas a disposición dentro de los cinco meses siguientes al cierre del ejercicio, y el retorno en dinero efectivo correspondiente al ejercicio.

Se aplicará una *alícuota* del 2% sobre la base imponible y no corresponderá la contribución cuando el capital determinado resulte inferior a \$750,65.

#### *Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias y otras Operatorias*

Este tributo, cuya base normativa es la Ley N° 25.413 y sus modificaciones, y el Decreto N° 380/01 y sus modificaciones, alcanza a los créditos y débitos efectuados en cuentas abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras, a las operatorias que realicen las entidades mencionadas en el inciso anterior y a todo movimiento de fondos, propios o de terceros que cualquier persona -incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras- efectúe por cuenta propia o por cuenta y a nombre de otra.

El *hecho imponible* nace en el momento de efectuarse el débito o crédito en la respectiva cuenta, o en los casos de los incisos b) y c) siguientes cuando, según sea el tipo de operatoria, se realizan los respectivos pagos, acreditaciones o puesta a disposición de los fondos:

- (a) Créditos y débitos efectuados en cuentas -cualquiera sea su naturaleza- abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras.
- (b) Las operatorias que efectúen las entidades mencionadas en el inciso anterior en las que sus ordenantes o beneficiarios no utilicen las cuentas indicadas en el mismo, cualquiera sea la denominación que se otorgue a la operación, los mecanismos empleados para llevarla a cabo y su instrumentación jurídica.
- (c) Todo movimiento de fondo, propio o de terceros, aún en efectivo, que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta o a nombre de otras, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito o débito. En los casos previstos en este inciso y en el precedente, se entenderá que las operatorias o movimientos reemplazan a los créditos y débitos aludidos en el inciso a), por lo que corresponderá aplicar el doble de la tasa vigente sobre el monto de los mismos.

Estarán *exentos* del impuesto:

- (a) Los créditos y débitos en cuentas bancarias, como así también las operatorias y movimientos de fondos, correspondientes al INSSJP, estando excluidos los organismos y entidades con participación estatal, los bancos y entidades financieras nacionales regidas por la Ley N° 21.526, y todo otro organismo nacional, provincial o municipal que venda bienes o preste servicios a terceros a título oneroso, comprendidos en el Artículo 1 de la Ley N° 22.016.

- (b) Créditos en caja de ahorro o cuentas corrientes bancarias en concepto de sueldos del personal en relación de dependencia o de jubilaciones y pensiones, y los débitos en dichas cuentas hasta el mismo importe.
- (c) Operaciones realizadas entre el Banco Central y las instituciones comprendidas en la Ley de Entidades Financieras.
- (d) Operaciones entre sí realizadas por entidades financieras cuando el pagador efectivo y el beneficiario efectivo del correspondiente pago fueran dichas instituciones actuando a nombre y por cuenta propios, excluidos los pagos correspondientes a operaciones de tarjetas de crédito o débito.
- (e) Créditos y débitos por haberes, jubilaciones o pensiones que se acrediten directamente por vía bancaria y las extracciones que se realicen a su respecto, hasta el monto mensual acreditado en la cuenta corriente del beneficiario de dichos ingresos.
- (f) Las cuentas utilizadas exclusivamente para el desarrollo específico de su actividad por los mercados de valores y de cereales de las respectivas bolsas y las bolsas de comercio que no tengan organizados mercados de valores o cereales, así como las cajas de valores y entidades de liquidación y compensación de operaciones autorizadas por la Comisión Nacional de Valores.
- (g) Las transferencias de fondos efectuadas por cualquier medio, excepto mediante el uso de cheques, con destino a otras cuentas corrientes abiertas a nombre del ordenante de tales transferencias. No regirá esta exención cuando las cuentas pertenezcan a más de una persona jurídica aunque estén a nombre de sus apoderados o mandatarios.
- (h) Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad por los fondos comunes de inversión y por los fideicomisos financieros.
- (i) Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad por las empresas dedicadas al servicio electrónico de pagos o cobranzas de facturas de servicios públicos, impuestos y otros servicios, por cuenta y orden de terceros, como así también las utilizadas en igual forma por los agentes oficiales de dichas empresas.
- (j) Las cuentas utilizadas en forma exclusiva en el desarrollo específico de su actividad por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, para el pago de sus prestaciones, como así también las abiertas a nombre de los respectivos fondos en igual forma por las compañías de Seguros de Vida y de Retiro.
- (k) Los débitos originados por el propio impuesto.
- (l) Los giros y transferencias de fondos efectuados por cualquier medio, en la medida en que no se efectivicen los correspondientes pagos a sus respectivos beneficiarios.
- (m) Los créditos en cuenta corriente originados en préstamos bancarios, los débitos y créditos originados en la renovación de los mismos y los créditos originados en adelantos de fondos por descuentos de pagarés, facturas, cheques recibidos al cobro, etc., en este último caso cuando la entidad financiera acredite nuevamente en la cuenta corriente el importe correspondiente a la gestión de cobranza. La exención comprende los créditos en la cuenta corriente del tomador originados en operaciones de mediación en transacciones financieras que se efectúen con la intervención y garantía de instituciones regidas por la Ley N° 21.526, en tanto se trate de documentos propios.
- (n) La transferencia electrónica de fondos, cuando sean realizadas en cuentas de personas físicas que no actúen en representación de personas jurídicas.

- 
- (o) Las cuentas utilizadas en forma exclusiva por la empresa Correo Argentino SA, para realizar pagos por cuenta y orden de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
  - (p) Los créditos en cuenta corriente originados en la acreditación de cartas de crédito o cualquier otro instrumento de pago derivado de operaciones de exportación.
  - (q) Las cuentas utilizadas por administradores de redes de cajeros automáticos.
  - (r) Las cuentas utilizadas por sujetos adheridos a los regímenes de forestación, inversiones mineras y energía eólica como consecuencia de sus operaciones beneficiadas.
  - (s) Las cuentas corrientes utilizadas en forma exclusiva en la gestión de cobro de tributos, pertenecientes a instituciones que suscribieron convenios con organismos estatales.
  - (t) Los créditos y débitos originados en suscripciones y rescates de fondos comunes de inversión.
  - (u) Las cuentas utilizadas en forma exclusiva por las cooperadoras escolares, comprendidas en la Ley N° 14.613.
  - (v) Las cuentas abiertas a nombre de los servicios de atención médica integral para la comunidad, comprendidas en la Ley N° 17.102.
  - (w) Las cuentas en las que se depositen fondos exclusivamente destinados al pago de pensiones y retiros militares, de las fuerzas de seguridad y policiales, abiertas a nombre de apoderados o mandatarios que actúan por cuenta y orden de los beneficiarios.

Serán *sujetos pasivos* del impuesto quienes realicen movimientos o entregas de fondos a nombre propio. Cuando se traten de entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras (Ley N° 21.526) y sus modificatorias, las mismas estarán alcanzadas por el presente impuesto, únicamente por las sumas que abonen por su cuenta y a su nombre, cualquiera sea el medio utilizado para el pago, respecto de los siguientes conceptos:

- Honorarios a directores, síndicos e integrantes del consejo de vigilancia.
- Remuneraciones y cargas sociales.
- Otros gastos de administración no mencionados en los puntos precedentes.
- Gastos de organización, incluidos los originados en los contratos para la provisión de *software*.
- Donaciones.
- Tributos nacionales, provinciales, municipales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que deban ingresar como sujetos pasivos de los mismos o como responsable por deuda ajena. Este punto no comprende las sumas que deban rendir como agentes recaudadores de los Fiscos Nacional y Provinciales, de las Municipalidades y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni aquellas provenientes de su actividad como agentes de liquidación y percepción de tributos.
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles no afectado a contratos de intermediación financiera.
- Dividendos o utilidades.
- Comercios adheridos a sistemas de tarjetas de crédito, compra o débito.

A los efectos de la aplicación del impuesto, los movimientos de fondos que se destinen al pago de los conceptos indicados en el párrafo anterior, estarán alcanzados por la alícuota del 12% excepto para la situación prevista en el punto 9, en que la alícuota a aplicar será del 1,50%.

La *base imponible* será el importe bruto de los débitos, créditos y operaciones gravadas, sin efectuar deducción o acrecentamiento alguno por comisiones, gastos o conceptos similares que se indiquen por separado en forma discriminada en los respectivos comprobantes.

Las *alícuotas* generales del impuesto serán:

- (a) 0,6% para los créditos; 0,6% para los débitos.
- (b) 1,2% para los movimientos o entregas de fondos, propios o de terceros, que cualquier persona -incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras- efectúe por cuenta propia o por cuenta o a nombre de otra, incluidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito, compra o débito, excepto 0,6% para desembolsos efectuados por entidades financieras directamente a las empresas emisoras de tarjetas de crédito, por cuenta de usuarios que han solicitado la financiación de los gastos realizados a través de las mismas, salvo cuando su titularidad corresponda a una persona jurídica. Sumas que abonen por su cuenta y a su nombre, cualquiera sea el medio utilizado para el pago, las entidades financieras de la Ley N° 21.526.
- (c) 0,25% ó 0,5% para débitos, créditos y operaciones de movimientos o entrega de fondos para: transacciones amparadas por el régimen de exenciones impositivas de la Ley N° 19.640. Sujetos que concurrentemente tengan exentas o no alcanzadas por el IVA la totalidad de las operaciones que realizan y resulten exentas del Impuesto a las Ganancias. Obras sociales, como sujetos alcanzados por las alícuotas del 0,25% y del 0,5%, según corresponda. Empresas beneficiadas por el régimen de exenciones impositivas de las Leyes N° 21.608 y N° 22.021 y sus modificaciones (Promoción Industrial), cuando el porcentaje de exención o liberación del IVA sea del 100%.

- Imposición sobre los Ingresos -

#### *Impuesto a las Ganancias*

La norma que regula el tributo es la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. en 1997 y sus modificaciones). Conforman el *hecho imponible* la obtención de rentas por parte de personas de existencia visible o ideal y sucesiones indivisas, sociedades de capital y establecimientos permanentes en el país pertenecientes a beneficiarios del exterior.

Los conceptos de renta utilizados para conformar el hecho imponible definen rendimientos, enriquecimientos y rentas susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente y su habilitación, en el caso de personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes, mientras que se refieren a rendimientos, enriquecimientos y rentas susceptibles o no de periodicidad o de permanencia de la fuente, en el caso de sociedades de capital, establecimientos permanentes y empresas y explotaciones no consideradas contribuyentes, cuyos resultados se atribuyen íntegramente al dueño o socios.

Los residentes tributan sobre su *renta mundial*, otorgándoseles, con el fin de evitar la doble imposición, un crédito por los impuestos análogos efectivamente pagados en el exterior sobre las rentas de fuente extranjera, hasta el monto del incremento de la obligación tributaria originado por la inclusión de las mismas.

Los beneficiarios del exterior tributan exclusivamente sobre sus rentas de fuente argentina, mediante el procedimiento de retención con carácter de pago único y definitivo.

A la luz de los conceptos utilizados de renta y de los principios jurisdiccionales, se identifican como *sujetos pasivos* a las personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes en el país, las sociedades de capital constituidas en el país y establecimientos estables ubicados en el país y a los beneficiarios del exterior.

Las utilidades distribuidas de las sociedades de capital (ya sea a beneficiarios del país o del exterior), bajo la forma de dividendos o simplemente como utilidades, se considerarán *no computables o resultados no gravados* a los efectos del tributo.

Existen los siguientes dos tipos de *exenciones*:

- (a) *subjetivas*: instituciones religiosas, entidades de beneficio público, remuneraciones obtenidas por diplomáticos de países extranjeros, derechos de autor hasta determinado monto, etc.
- (b) *objetivas*: las rentas y resultados derivados de títulos públicos y obligaciones negociables, los intereses por depósitos efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de las entidades financieras por personas físicas residentes, sucesiones indivisas y por beneficiarios del exterior -en la medida que no se considere que existen transferencias de ingresos a Fiscos Extranjeros- y las rentas por venta de acciones con cotización obtenidos por personas físicas del país o del exterior.

Para la conformación de la *base imponible* se procederá de la siguiente manera:

#### Personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes:

(a) *Ganancia neta:*

Se parte de la ganancia bruta real (excluidos dividendos y utilidades recibidas a raíz de distribuciones efectuadas por sociedades contribuyentes del tributo residentes en el país), de la que se detraen los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones productivas.

Además, para el cómputo de la ganancia neta se permite la deducción de conceptos tales como: aportes obligatorios a los sistemas de jubilaciones y pensiones y a obras sociales y, con determinados límites, primas de seguro de vida, gastos de sepelio, aportes voluntarios a los sistemas de jubilación, seguros de retiro, cuotas o abonos a instituciones de cobertura médica, gastos de asistencia sanitaria, médica y paramédica e intereses de créditos hipotecarios por compra o construcción de inmuebles nuevos o usados destinados a casa habitación hasta \$20.000 anuales.

(b) *Deducciones personales:*

Finalmente, se detraen de la ganancia neta deducciones en concepto de ganancia no imponible, cargas de familia y deducción especial a las que se les aplica un porcentaje progresivo de disminución en función del monto de la ganancia neta.

#### Sociedades de Capital y Establecimientos Permanentes:

Se determina en función de la ganancia bruta real (sin incluir dividendos recibidos a raíz de distribuciones efectuadas por sociedades sujetas al impuesto residente en el país), de la que se detraen los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones productivas.

Las *alícuotas aplicables*, según el caso, serán las siguientes:

Personas de existencia visible y sucesiones indivisas residentes:

Tasas progresivas, según una escala de ocho tramos de ganancia, desde un mínimo de 9% a un máximo de 35%. La alícuota marginal máxima se aplica sobre ganancias netas imponibles superiores a \$200.000.

El resultado de operaciones de compraventa de acciones, cuya permanencia en el patrimonio supere los doce meses, será gravado con una alícuota del 15%.

Sociedades de Capital y Establecimientos Permanentes:

Alícuota proporcional del 35% sobre la ganancia neta imponible.

El Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, abonado en un ejercicio fiscal, puede ser utilizado como *pago a cuenta* del Impuesto a las Ganancias por diez años a partir del ejercicio próximo al del pago y hasta el límite del monto del segundo determinado anualmente.

Los productores agropecuarios y los sujetos que presten servicio de laboreo de la tierra, siembra y cosecha, podrán computar como *pago a cuenta* del presente tributo el 100% del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gasoil que utilicen en sus maquinarias agrícolas. También tendrán esta posibilidad los productores y sujetos que presten servicios en la actividad minera y en la pesca marítima, hasta el límite del impuesto abonado en las operaciones mencionadas.

Los operadores de servicios de transporte automotor de carga y de pasajeros podrán computar como *pago a cuenta* de este impuesto, y sus correspondientes anticipos el 100%, del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gas licuado para uso automotor o gas natural comprimido (GNC), efectuadas en el respectivo período fiscal y utilizadas en las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios, en las condiciones que fije la reglamentación.

Para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2001 el Impuesto a los Intereses Pagados, ingresado en cada ejercicio anual, podrá ser computado como *pago a cuenta* de este impuesto, hasta el límite de una deuda de \$100.000 con una alícuota del 5% sobre los intereses calculados a la tasa del 15%.

*Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta*

Según la Ley N° 25.063, Título V, constituye el *hecho imponible* la tenencia de activos al cierre de cada ejercicio, resultante tanto de bienes situados en el país como en el exterior con carácter permanente. Los *sujetos pasivos* serán:

- (a) Las sociedades, asociaciones civiles y fundaciones domiciliadas en el país.
- (b) Las empresas o explotaciones unipersonales ubicadas en el país, pertenecientes a personas domiciliadas en el mismo.
- (c) Los organismos comprendidos en el Artículo 1 de la Ley N° 22.016, no incluidos en los incisos precedentes.
- (d) Las personas físicas y sucesiones indivisas por la titularidad de inmuebles rurales.
- (e) Los fideicomisos y fondos comunes de inversión constituidos en el país.

(f) Los establecimientos estables situados en el país, pertenecientes a sujetos del exterior.

No estarán alcanzadas las acciones y participaciones en el capital de otras entidades sujetas al tributo bienes situados en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley N° 19.640), bienes comprendidos en el régimen de inversión minera (Ley N° 24.196) y bienes pertenecientes a entidades reconocidas como exentas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (incisos d, e, f, g, m y r, Artículo 20, de la Ley de Impuesto a las Ganancias).

La *base imponible* se compondrá con el valor total de los activos poseídos al cierre de cada ejercicio comercial (o año calendario cuando no se lleven registros que permitan confeccionar balances), valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.

No se consideran activos los saldos pendientes de integración de los accionistas. Asimismo, no resultan computables a los fines de la liquidación los siguientes conceptos: dividendos, percibidos o no, utilidades acreditadas o percibidas correspondientes a ejercicios comerciales de la sociedad emisora o en la que se tuviese la participación, cerrados durante el transcurso del ejercicio por el cual se liquida el tributo.

Tampoco será computable (en el ejercicio de adquisición o inversión y en el siguiente) el valor correspondiente a los bienes muebles amortizables -excepto automóviles- y a las inversiones en la construcción o mejora de edificios que no revistan el carácter de bienes de cambio.

Los bienes improductivos resultan siempre computables.

Las entidades bancarias y las compañías de seguros sometidas al control de la Superintendencia de Seguros de la Nación considerarán como base imponible del gravamen el 20% del valor de sus activos gravados.

Los consignatarios de hacienda, frutos y productos del país considerarán como base imponible el 40% de los activos gravados afectados exclusivamente a la actividad de consignación.

Las empresas cuyo objeto principal sea la celebración de contratos de *leasing*, y como objeto secundario la realización de actividades financieras y fideicomisos financieros vinculados a sus contratos, considerarán como base imponible el 20% del valor de sus activos gravados.

Estarán *exentos* del tributo los bienes del activo gravado en el país, cuyo valor determinado resulte igual o inferior a \$200.000. Esta cifra se incrementará cuando existan activos gravados en el exterior, en el porcentaje que estos últimos representen del activo total. No se encuentran incluidos en la exención los bienes de cambio y los que no se encuentren afectados en forma exclusiva a la actividad comercial, industrial, agrícola, ganadera, minera, forestal o de prestación de servicios inherentes a la actividad del sujeto pasivo (bienes inexplorados). Sin embargo, la totalidad del activo resultará gravado cuando la base imponible supere la cifra mencionada precedentemente.

La *alícuota* aplicable será del 1% sobre la base imponible.

El monto de Impuesto a las Ganancias, determinado para el mismo período fiscal, podrá computarse como *pago a cuenta* de este tributo, excepto por la parte que corresponda a bienes inexplorados.

Para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2001, el Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial podrá ser computado como *pago a cuenta* del Impuesto a las Ganancias o, si no fuera posible, del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, hasta el límite de una

deuda de \$100.000 con una alícuota de impuesto del 5% sobre los intereses, calculados a la tasa de interés del 15%.

Cuando los sujetos pasivos de este impuesto sean titulares de bienes gravados, situados con carácter permanente en el exterior y por los cuales se hubiesen pagado tributos similares, podrán computar como *pago a cuenta* los importes abonados hasta el incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de los citados bienes del exterior.

- Imposición sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales -

#### *Derechos de Importación*

La base legal de estos tributos se encuentra en el Código Aduanero y en el Decreto N° 2.275/94 y sus modificaciones, y el *hecho imponible* es la importación definitiva de mercancías para consumo. Los *sujetos pasivos* son los titulares de importaciones definitivas de bienes para consumo.

El Poder Ejecutivo Nacional puede otorgar *exenciones* totales o parciales, con carácter sectorial o individual, con el objeto de atender alguna de las siguientes finalidades:

- (a) Seguridad pública o defensa nacional.
- (b) Necesidades de la salud pública, de la sanidad animal o vegetal o la política alimentaria.
- (c) Promoción educacional, cultural, científica, técnica o deportiva.
- (d) Accionar de instituciones religiosas y demás entidades de bien público sin fines de lucro o para satisfacer exigencias de solidaridad humana.
- (e) Facilitar la inmigración y la colonización del país.
- (f) Realización de ferias, exposiciones, congresos y muestras.

La *base imponible* será el valor en aduana determinado de acuerdo al Código Aduanero y a las normas vigentes o, en su caso, sobre precios oficiales CIF si éstos fuesen superiores.

Dado que Argentina es miembro integrante del MERCOSUR, rigen para las importaciones los *derechos* fijados por el Arancel Externo Común, con los regímenes transitorios otorgados para el caso de Paraguay y Uruguay, y con las excepciones otorgadas, a su vez, a posiciones arancelarias de los cuatro países integrantes en función a necesidades de política económica doméstica.

En general, hay *alícuotas ad-valorem* que van de 0% a 22,5%, excepto para bienes del sector automotor cuyo arancel máximo es de 35%. Existen también *derechos específicos* para algunos productos de los sectores textiles, calzados, juguetes y duraznos en conserva.

El Comercio Intrazonal está prácticamente desgravado, salvo por sectores que los cuatro países consideran sensibles y temporalmente necesitados de protección arancelaria. Esto comprende, principalmente para Argentina, posiciones vinculadas a papeles, calzado, textiles, azúcares, jugos, neumáticos, aceros, electrodomésticos, muebles y café soluble; para Brasil, existen aranceles intrazona para posiciones referidas a manufacturas de caucho, vidrios, vinos y algunas conservas de frutas.

*Tasa de Estadística*

Esta tasa está legislada en el Código Aduanero y normada por la Ley N° 23.664 y el Decreto N° 108/99. Su *hecho imponible* es la importación definitiva de mercancías para consumo y los *sujetos pasivos* son los titulares de las importaciones definitivas.

Están *exentas* de la tasa las importaciones de productos originarios del MERCOSUR (excluidos bienes de capital, informática y telecomunicaciones, combustibles y otros bienes de menor significación).

La *base imponible* es el valor en aduana determinado de acuerdo al Código Aduanero y a las normas vigentes o, en su caso, sobre precios oficiales CIF si éstos fuesen superiores. Se aplica una *alícuota ad-valorem* de 0,5%, que se combina con la siguiente escala de montos máximos por tramos de base imponible (de ambos, el que resulte menor):

Base imponible	Monto máximo a percibir
Menor a US\$ 10.000	US\$ 50
Entre US\$ 10.000 y US\$ 20.000, inclusive	US\$ 100
Entre US\$ 20.001 y US\$ 30.000, inclusive	US\$ 200
Entre US\$ 30.001 y US\$ 50.000, inclusive	US\$ 300
Entre US\$ 50.001 y US\$ 100.000, inclusive	US\$ 400
Mayor a US\$ 100.001	US\$ 500

**CUADRO 2.3**  
**DERECHOS DE IMPORTACION Y TASA DE ESTADISTICA APLICABLES A INSUMOS,**  
**BIENES DE CAPITAL Y PRODUCTOS FINALES DE LOS SECTORES ANALIZADOS**  
 (Porcentajes)

Bienes de capital y productos	Arancel Intrazona	Arancel Extrazona	Tasa de Estadística (1)
Insumos y Bienes de Capital			
Productos y Vacunas de Uso Veterinario (3002.30)	0	5,5	0,5
Herbicidas, Insecticidas y Fertilizantes (3808.30.21 al 25 y 29)	0	15,5 ó 9,5 (2)	0,5
Tierra Filtrada (3802.90.40.000)	0	13,5	0,5
PET - Envase (3923.30.00)	0	19,5	0,5
Maquinaria Importada (8437.80.10)	0	0,0	0,0

CUADRO 2.3 (continuación)

Bienes de capital y productos	Arancel Intrazona	Arancel Extrazona	Tasa de Estadística (1)
Productos Finales			
Aceite de Soja en Bruto (1507.10.00.100)	0	11,5	0,5
Aceite de Soja Refinado (envases de hasta 5 litros) (1507.90.11.000)	0	13,5	0,5
Aceite de Soja Refinado (envases de más de 200 litros y a granel) (1507.90.19.200) (1507.90.19.100)	0	13,5	0,5
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, en canales o medias canales (0201.10.00)	0	11,5	0,5
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, los demás cortes sin deshuesar (0201.20)	0	11,5	0,5
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, deshuesadas (envases hasta 5 kg) (0201.30.00.100)	0	13,5	0,5
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, deshuesadas (los demás) (0201.30.00.900)	0	13,5	0,5
Carnes Bovinas Congeladas, en canales o medias canales (0202.10.00)	0	11,5	0,5
Carnes Bovinas Congeladas, deshuesadas (envases de hasta 5 kg) (0202.30.00.100)	0	13,5	0,5
Carnes Bovinas Congeladas, deshuesadas (envases desde 5 kg) (0202.30.00.900)	0	13,5	0,5
Carnes Bovinas Congeladas, sin deshuesar (0202.20)	0	11,5	0,5
Pollos eviscerados, frescos o refrigerados sin trocear (0207.11.00.100)	0	11,5	0,5
Pollos eviscerados, congelados, sin trocear (0207.12.00.100)	0	11,5	0,5
Pollos frescos o refrigerados, en trozos, en envases de hasta 2 kg. (0207.13.00.100)	0	11,5	0,5
Pollos congelados, en trozos, en envases de hasta 15 kg. (0207.14.00.100)	0	11,5	0,5

Notas: (1) La Tasa de Estadística está limitada a un máximo de US\$ 500. Las importaciones originarias del, MERCOSUR, Bolivia y Chile están exentas.

(2) La alícuota del 15,5% se aplica a productos a base de 2,4-D, de 2,4-DB, derivados de estos productos o MCPA, basado en atrazina, alaclor, diurón o ametrina, a+A57 a base de glifosato o de sus sales, imazaquín o lactofén, a base de dicloruro de paraquat, propanil o simazina, a base de trifluralina. La alícuota del 9,5% se aplica a productos a base del resto de los químicos.

### *Derechos de Exportación*

La fuente normativa para estos tributos de carácter *ad-valorem*, y aplicables sobre el valor FOB de las exportaciones, se halla en el Código Aduanero y en la Resolución N° 11/02 del Ministerio de Economía y sus modificaciones.

Si bien los derechos de exportación fueron completamente eliminados en la década de los años noventa, la situación de grave desequilibrio fiscal obligó a las autoridades argentinas a reinstaurarlos desde el 5 de marzo de 2002. Algunos de los derechos de exportación vigentes desde el 9 de abril de 2002 son:

- Productos primarios, aceites y subproductos derivados de la soja y el girasol: 20%.
- Los demás productos, excepto el petróleo crudo: 5%.

- Petróleo crudo: 20%, desde el 1 de marzo de 2002.

La base de cálculo del derecho excluye el valor CIF de las mercaderías importadas temporariamente y contenidas en el producto exportado.

Los derechos mencionados son adicionales a los vigentes para las semillas oleaginosas (3,5%) y para algunos cueros (5%).

### *Reintegros a las Exportaciones*

El régimen de reintegro a las exportaciones normado por el Código Aduanero, el Decreto N° 1.011/91 y la Resolución N° 56/02 del Ministerio de Economía permite la restitución total o parcial de los importes pagados en concepto de tributos interiores por la mercadería que se exporta.

El reintegro se determina aplicando una alícuota sobre el valor FOB (deducidos los insumos importados y los gastos de comisiones y corretajes) de las exportaciones finales a todo destino. Actualmente, el reintegro mínimo, para los productos beneficiados, es de 0,70% y el máximo de 5%.

**CUADRO 2.4**  
**DERECHOS DE EXPORTACION Y REINTEGROS IMPOSITIVOS APLICABLES A PRODUCTOS**  
**FINALES DE LOS SECTORES ANALIZADOS**  
(Porcentajes)

Productos	Derecho	Reintegro
Aceite de Soja en Bruto (1507.10.00.100)	20	0,70
Aceite de Soja Refinado (envases de hasta 5 litros) (1507.90.11.000)	20	5,00
Aceite de Soja Refinado (envases de más de 200 litros y a granel) (1507.90.19.200) (1507.90.19.100)	20	1,60
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, en canales o medias canales (0201.10.00)	5	1,35
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, los demás cortes sin deshuesar (0201.2)	5	1,35
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, deshuesadas (envases de hasta 5 kg) (0201.30.00.100)	5	5,00
Carnes Bovinas Frescas o Refrigeradas, deshuesada (los demás) (0201.30.00.900)	5	2,70
Carnes Bovinas Congeladas, en canales o medias canales (0202.10.00)	5	1,35
Carnes Bovinas Congeladas, deshuesadas (envases de hasta 5 kg) (0202.30.00.100)	5	5,00
Carnes Bovinas Congeladas, deshuesadas (envases desde 5 kg) (0202.30.00.900)	5	2,70
Carnes Bovinas Congeladas, sin deshuesar (0202.20)	5	1,35
Pollos eviscerados, frescos o refrigerados, sin trocear (0207.11.00.100)	5	3,40
Pollos eviscerados, congelados, sin trocear (0207.12.00.100)	5	3,40
Pollos frescos o refrigerados, en trozos, en envases de hasta 2 kg (0207.13.00.100)	5	5,00
Pollos congelados, en trozos, en envases de hasta 15 kg (0207.14.00.100)	5	5,00

- Convenios para mejorar la competitividad y la generación del empleo -<sup>20</sup>

Por Ley N° 25.414 y Decreto N° 730/01, y complementarios, los contribuyentes que resulten comprendidos en los Convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo en distintos sectores de la economía nacional, ya suscriptos o que se suscriban en el futuro, podrán gozar de todos o algunos de los siguientes *beneficios*:

- Exención del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial.
- Exención del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.
- Empresas editoras de diarios y revistas y de distribuidores representantes de editoriales de dichos bienes, como así también las empresas de transporte de pasajeros o carga: cómputo como crédito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado de los montos todas las Contribuciones Patronales abonadas sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de la Seguridad Social previsto para ellos.

Los beneficios otorgados por los Convenios de Competitividad estarán vigentes hasta el 31 de marzo de 2003 inclusive, o 31 de diciembre de 2003 inclusive, según haya sido estipulado en el respectivo Convenio. Existen convenios firmados para las siguientes actividades que producen bienes incluidos en este estudio: cárnica, transporte de carga, agropecuaria y alimentación.

### 2.2.2. Imposición Provincial

- Imposición sobre la Venta de Bienes y Servicios -

#### *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*

Este tributo es recaudado por los veintitrés gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y está legislado por los respectivos Códigos Tributarios dictados por las Legislaturas Provinciales, las que también aprueban anualmente la Ley Impositiva que contiene las alícuotas (por actividad) y el impuesto mínimo a tributar por determinados comercios y servicios.

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos se aplica en cascada y está sujeto al efecto piramidación, rasgos atenuados a partir de los años noventa por la aplicación de alícuotas 0, en casi todas las provincias, a las producciones primarias y manufactureras, siempre que las transacciones se realicen dentro de la jurisdicción respectiva.

Si bien las provincias tienen total facultad legislativa para normar cada uno de los aspectos del tributo, existe un alto grado de armonización y coordinación fiscal entre éstas para evitar una competencia fiscal dañosa vía alícuotas. Además, existe un mecanismo jurídico fiscal denominado Convenio Multilateral, cuyo objetivo es la reasignación provincial de las bases imponibles del tributo en el caso de las ventas de bienes o prestaciones de servicios de carácter interjurisdiccional.

El *hecho imponible* del impuesto es el ejercicio habitual y a título oneroso del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera fuese la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice.

<sup>20</sup> En la actualidad tienen estado parlamentario algunos proyectos de ley para eliminar los convenios de competitividad. Dicha eliminación es solicitada por el Fondo Monetario Internacional como parte de un arreglo global de la deuda con el organismo y sobre la base del sacrificio fiscal que éstos representan.

Revisten el carácter de *contribuyentes* del tributo las personas de existencia visible o jurídicas (públicas o privadas), las asociaciones civiles o religiosas que revistan la calidad de sujetos de derecho, las entidades de hecho con finalidad propia y gestión patrimonial autónoma, las uniones transitorias de empresas y agrupaciones de colaboración empresaria, en cuanto obtengan ingresos brutos derivados de una actividad gravada.

El impuesto considera dos tipos de *exenciones*: las *subjetivas*, en razón de la calidad del sujeto, como por ejemplo el sector público nacional, provincial, municipal, representaciones diplomáticas y consulares, iglesias, etc., y las *objetivas*, que atienden a la actividad desarrollada.

La *base imponible* estará constituida por el monto total de los ingresos brutos generados por las actividades gravadas en el período fiscal respectivo, ya sea por venta de bienes, prestaciones de servicios, retribuciones de la actividad ejercida, intereses obtenidos por operaciones crediticias o cualquier otra operación realizada.

Se permitirán, entre otras, las siguientes *deducciones* en el cómputo de la base imponible del tributo:

- Los Impuestos Internos abonados.
- Los Impuestos sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural (Ley N° 23.966).
- Descuentos y bonificaciones otorgados a compradores de bienes o usuarios de servicios.
- Créditos incobrables en el período, según índices justificativos de incobrabilidad: cesación de pagos, quiebra, concurso, desaparición del deudor, prescripción o iniciación de cobro compulsivo.
- Importe de envases o mercaderías devueltas por el comprador.
- Importes destinados a apoyo de actividades educativas que cuenten con reconocimiento oficial o para ayuda a discapacitados, beneficencia o caridad.

Los siguientes conceptos, entre otros, se considerarán *ingresos no computables* para la determinación de la base imponible:

- Reintegros de capital (depósitos, locaciones, créditos, descuentos o adelantos).
- Ingresos de comisionistas, compañías de ahorro y préstamo, consignatarios y similares, por sus operaciones de intermediación.
- Ingresos por venta de bienes usados, aceptados como parte de pago de unidades nuevas o usadas.
- Subsidios y subvenciones públicas de cualquier nivel gubernamental.
- El *débito fiscal* total correspondiente al Impuesto al Valor Agregado.
- Los *ingresos provenientes de las exportaciones*, incluyendo las prestaciones de servicios al exterior o a las zonas francas y los reintegros o reembolsos acordados por la Nación a los exportadores.
- Percepción de aranceles médicos, bioquímicos, odontológicos y otros generados por prestaciones reguladas por el sistema de seguridad social y para prestadores inscriptos en los listados de obras sociales y mutuales.

El tributo cuenta con *alícuotas ad-valorem*, incluyendo siempre una general y un conjunto de alícuotas especiales para determinadas actividades económicas. El siguiente cuadro ejemplifica las tasas utilizadas en las cinco jurisdicciones en las que se localizan mayoritariamente los sectores económicos analizados.

**CUADRO 2.5**  
**ALICUOTAS**  
(Porcentajes)

	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Chaco	Entre Ríos	Santa Fe
Producción primaria	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Producción de bienes (industrias manufactureras)	1,50	1,50	1,50	1,50	2,50	1,50
Comercio mayorista - alícuota gral.	3,00	3,00	2,50	2,50	3,50	2,80
Comercio minorista - alícuota gral.	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50	3,50
Expendio de combustibles líquidos y gas natural (1)	3,50	3,48	3,50	2,90	3,50	3,50
Electricidad, gas y agua (consumo industrial)	3,50	3,00	2,50	3,50	0,00	2,50
Servicios prestados a empresas	3,50	3,00	3,50	3,50	3,50	3,50
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,50	3,00	3,50	3,50	3,50 (2)	3,50
Ejercicio de profesiones liberales	Exento	Exento	Exento	2,50	Exento	Exento
Préstamos de dinero (aplicable sobre intereses)	2,50	4,90	4,00	2,00	8,50	15,00
Seguros	2,50	4,90	5,00	2,00	4,00	3,50
Locación de inmuebles	3,50	3,00	3,50	3,50	3,50	4,10
Acopio de productos agropecuarios	4,10	4,50	4,10	1,00	4,00	4,10

Notas: (1) Incluye la alícuota correspondiente a Industria de Combustibles Líquidos y Gas Natural, cuyo nivel es de 0,10%, 0,48%, 0,25%, 0,90%, 0,25% y 0,25%, respectivamente, en Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Santa Fe.

(2) Las actividades del transporte tributan en Entre Ríos el 1,6% en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de las jurisdicciones aplican alícuota 0 a las operaciones de la Producción Primaria y de la Industria Manufacturera, en cuanto sean transacciones *exclusivamente* realizadas en el ámbito provincial.

- Imposición sobre la Propiedad -

#### *Impuesto Inmobiliario*

Las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recaudan este tributo tanto sobre las propiedades urbanas como sobre los inmuebles de carácter rural. Al igual que en el caso anterior, las respectivas Legislaturas norman el tributo en sus Códigos Tributarios y aprueban anualmente la Ley Impositiva que incluye a las alícuotas aplicables y a los coeficientes de actualización de la valuación fiscal.

El *hecho imponible* es el dominio o propiedad de inmuebles urbanos o rurales en el ámbito provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se configura además el hecho imponible en los casos de cesión de inmuebles por el Estado Nacional, Provincial o Municipal, con carácter de usufructo, uso o comodato a terceros para la explotación de actividades primarias, comerciales, industriales o de servicios, y en el de tenencia precaria otorgada por entidad pública nacional, provincial o municipal.

Serán *contribuyentes* del Impuesto Inmobiliario quienes tengan el dominio, posesión a título de dueño de los inmuebles y quienes reciban la cesión o tenencia precaria mencionada precedentemente.

Como en el caso del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, existen también en este tributo *exenciones* denominadas de *pleno derecho* (inmuebles del Estado Nacional, Provincial y Municipal, inmuebles de representaciones diplomáticas e inmuebles de la Iglesia Católica destinados al culto, a vivienda de religiosos o a la enseñanza) y *subjetivas*.

#### Inmuebles Urbanos (sujetos sólo al impuesto básico):

La *base imponible* para el impuesto básico es la respectiva *valuación fiscal* que resulta de multiplicar la valuación de la propiedad, determinada por el Servicio de Catastro, por el coeficiente de actualización que anualmente fije la Ley Impositiva.

#### Inmuebles Rurales (Impuesto Básico y Adicional):

La *base imponible* para el impuesto básico se determina en forma similar al caso de inmuebles urbanos. La suma de éstas, correspondientes a inmuebles rurales de un mismo contribuyente, conformará la base imponible para el impuesto adicional.

Las *alícuotas* del impuesto para inmuebles urbanos son de carácter *ad-valorem* y pueden alcanzar, en algunas provincias, hasta el 1,7%. En general, los valores modales se ubican en 1% y 1,2% y algunas provincias aplican, además, esquemas progresivos de tasas, según la valuación fiscal de la propiedad.

En el caso de inmuebles rurales, además de las alícuotas para el impuesto básico mencionadas precedentemente, se utilizan esquemas progresivos de tasas que alcanzan hasta el 0,4% ó 0,5%, según las provincias, para el impuesto adicional.

#### - Otros Impuestos Provinciales -

##### *Impuesto de Sellos*

Este tributo es aplicado por las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y está legislado por los respectivos Códigos Tributarios dictados por las Legislaturas Provinciales las que además, y similar a los dos instrumentos precedentes, aprueban anualmente la Ley Impositiva conteniendo las alícuotas correspondientes a cada acto, contrato u operación y los casos en que corresponde una cuota fija. Su *hecho imponible* son los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso, instrumentados o realizados en el territorio provincial. Los *sujetos pasivos* son las personas que realicen actos, contratos u operaciones que configuren el hecho imponible del Impuesto.

Como en los dos tributos provinciales incluidos anteriormente, este impuesto también considera dos tipos de *exenciones*, las *subjetivas* (en razón de la calidad del sujeto) y las *objetivas*, que atienden a la actividad desarrollada.

La *base imponible* estará conformada por el valor nominal expresado en los actos, instrumentos y operaciones gravadas. Las provincias aplican en general, salvo por algunas operaciones que están alcanzadas con cuotas

fijas, *tasas ad-valorem* sobre los actos, contratos u operaciones gravadas, siendo el rango de variación bastante amplio entre las veinticuatro jurisdicciones y dentro de cada una de éstas.

En los casos en los que los sectores analizados están localizados, el valor modal de la alícuota es del 1% en la provincia de Buenos Aires, con operaciones alcanzadas por el 0,25%, y otras con 1,5%, 4% y 20% (ésta última solo para billetes de lotería). En la provincia de Córdoba el valor modal es de 0,6%, con valores inferiores que varían entre 0,2% y 0,5% y valores superiores de 1,4%, 1,5% y 1,8%, respectivamente. Finalmente, en la provincia de Santa Fe, la alícuota más generalizada es del 1%, con valores inferiores de 0,05%, 0,1%, 0,3% y 0,5%, y alícuotas superiores del orden del 1,4%, 3% y 20% (ésta última, como en Buenos Aires, para billetes de lotería).

El siguiente cuadro brinda un listado de las alícuotas del impuesto, en las cuatro provincias principales, utilizadas en el caso argentino para la estimación de la incidencia impositiva:

CUADRO 2.6

	Buenos Aires	Córdoba	Entre Ríos	Santa Fe
Contratos de locación y sublocación de inmuebles	1,00%	0,42%	1,00%	1,00%
Contratos de compraventa de cereales y oleaginosas registrados en entidades con personería jurídica	0,25%	0,60%	0,40%	0,05%
Contratos de compraventa de cereales y oleaginosas	0,50%	0,60%	1,00%	0,10%
Locación y sublocación de cosas, derechos, obras y servicios	1,00%	0,60%	1,00%	1,00%
Ventas y transferencias de establecimientos comerciales e industriales	1,00%	1,40%	1,00%	1,00%

### 2.2.3. Imposición Municipal

- Contribuciones sobre la Venta de Bienes y Servicios -

#### *Contribución sobre la Actividad Comercial, Industrial y de Servicios*

Esta contribución, legislada bajo distintas denominaciones y aplicada en virtud de los servicios de contralor, salubridad, higiene, asistencia social, desarrollo de la economía y otros, es recaudada por todas las municipalidades del país y está prevista en los Códigos Tributarios dictados por los respectivos Consejos Deliberantes, los que también aprueban anualmente la Ley Impositiva conteniendo las alícuotas (por actividad) y la contribución mínima a tributar por determinados comercios y servicios.

Similar al caso del Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos (del que es casi una réplica), esta Contribución se aplica en cascada y está sujeta al efecto piramidación. Por otro lado, y si bien el carácter federal de Argentina dota a los municipios con facultades legislativas totales respecto a la Contribución, existe un importante grado de coordinación fiscal entre éstas para evitar una competencia fiscal vía alícuotas. Se recurre también en este caso al Convenio Multilateral para la reasignación de la contribución generada por ventas de bienes o prestaciones de servicios de carácter interjurisdiccional.

El *hecho imponible* es el ejercicio a título oneroso, dentro del ejido municipal, de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios u otra. Revisten el carácter de *contribuyentes* las siguientes personas o entidades que realicen en forma habitual las actividades gravadas:

- (a) Personas de existencia visible.
- (b) Sucesiones indivisas.
- (c) Personas jurídicas de carácter público o privado y las simples asociaciones civiles o religiosas que revistan la calidad de sujetos de derecho.
- (d) Entidades que, sin reunir las cualidades del inciso anterior, existan de hecho con finalidad propia y gestión patrimonial autónoma.
- (e) Uniones transitorias de empresas.

Al igual que en el caso provincial, la Contribución admite dos tipos de *exenciones*: las *subjetivas de pleno derecho* (en razón de la calidad del sujeto) y las *objetivas de pleno derecho*, que atienden a la actividad desarrollada.

La *base imponible* estará constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal respectivo, ya sea por venta habitual de bienes, remuneración por prestaciones de servicios u otros pagos en retribución de otras actividades gravadas.

Se permitirán, entre otras, las siguientes *deducciones* en el cómputo de la base imponible de la contribución:

- (a) Los Impuestos Internos a los consumos abonados.
- (b) Los Impuestos sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural.
- (c) El débito fiscal del Impuesto al Valor Agregado.
- (d) Descuentos y bonificaciones otorgados a compradores de bienes o usuarios de servicios y el importe de mercaderías devueltas.
- (e) Para la producción de electricidad, gas, vapor, agua y servicios sanitarios, los tributos de cualquier jurisdicción de los que el contribuyente sea agente de retención o de recaudación.

Además, se considerará *ingreso no computable* para la determinación de la base imponible el proveniente de las *exportaciones*, salvo actividades conexas de transporte, depósito, estibaje, etc.

La Contribución se basa en *alícuotas ad-valorem*, siendo la del 0,5% la más generalizada (aplicable a los ítem alcanzables de las tres actividades económicas analizadas). El nivel de alícuotas fluctúa, sin embargo, entre 0,3% y 2,1%, según el tipo de bien que se venda o el servicio que se preste. Algunos servicios, como por ejemplo, clubes nocturnos, whiskerías, servicios de esparcimiento, negocios con música, canchas de *bowling*, negocios de juegos electrónicos o pools tienen fijadas alícuotas con un monto mínimo para la contribución que resulte.

#### - Contribuciones sobre la Propiedad -

##### *Contribuciones sobre los Inmuebles*

Los municipios argentinos recaudan, en algunos casos con diferentes denominaciones, esta contribución sobre los inmuebles localizados en sus respectivos ejidos. Como se mencionó precedentemente, los Concejos Deliberantes reglan la contribución en sus Códigos Tributarios y aprueban anualmente la Ley Impositiva que incluye tanto a las alícuotas aplicables como a los coeficientes de actualización de la valuación fiscal.

El *hecho imponible* es el dominio o propiedad de inmuebles ubicados dentro del ejido municipal, alcanzados directa o indirectamente con cualquiera de los siguientes servicios: alumbrado público, barrido y limpieza de calles, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, prestación de servicios cloacales, higiene y conservación de espacios verdes, conservación del arbolado público, nomenclatura parcelaria, higiene y desmalezamiento de baldíos, y cualquier otro servicio municipal no retribuido específicamente.

Serán *contribuyentes* de la Contribución sobre los Inmuebles los titulares de dominio. Los usufructuarios o poseedores a título de dueño o concesionario serán solidariamente responsables con los primeros.

Existen también, como en el caso provincial, *exenciones* denominadas *subjetivas* y *objetivas*. En cuanto a la *base imponible*, el procedimiento para su determinación (a cargo de las oficinas de catastro municipales) es similar al caso del Impuesto Inmobiliario Provincial, ya que la valuación fiscal es anualmente actualizada por coeficientes determinados por los respectivos concejos municipales. Sin embargo, cabe destacar que en el caso de las municipalidades más pequeñas suele ser usual utilizar el denominado Régimen de Avalúo de la Propiedad Inmueble y, en muchos casos, el monto de la contribución es directamente proporcional a los metros de frente de la propiedad, relacionando éstos con los servicios municipales que la propiedad recibe.

En cuanto a las *alícuotas* aplicables, éstas varían según el municipio pero generalmente se encuentran entre el 0,70% y el 1% para las localidades de mayor tamaño poblacional.

### 2.3. Metodología para la determinación de la carga tributaria

Para la determinación de la carga tributaria se procedió, en primer lugar, a elaborar la estructura costo-precio para cada uno de los productos seleccionados en las actividades productivas consideradas. Ello requirió identificar las etapas de producción y dentro de éstas los ítem respectivos.<sup>21</sup>

La cuantificación monetaria de los ítem se hizo en relación con el precio de la unidad de medida utilizada en cada caso (tonelada en el caso de semilla y aceite de soja, y kilogramo en el caso de carnes y pollos), con respecto al cual también quedó definida la incidencia porcentual de cada uno de los ítem en el costo y precio final.

El paso siguiente consistió en identificar, para cada ítem, el *quantum* correspondiente de carga tributaria nacional, provincial y municipal, a partir de los impuestos que gravan a las actividades seleccionadas y que fueron analizados en la sección precedente. La asignación de impuestos se hizo por ítem cuando la modalidad de aplicación del tributo lo hizo posible (impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario o industrial) y como Otros Costos Impositivos en el caso de tributos tales como Impuestos a las Ganancias y sobre la Propiedad, por no ser posible su asignación a una etapa de producción determinada (impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario o industrial). Como se explica más adelante, se utilizaron para estos dos últimos tipos de tributos rentabilidades estándares y empresas de tamaño representativo del sector.<sup>22</sup>

Metodológicamente, las estructuras costo-precio se desarrollaron originalmente para Ventas en el Mercado Interno o Externo y con Carga Tributaria Total Teórica, en los dos primeros casos dependiendo de si el

<sup>21</sup> Para ello, se contó con colaboración y asesoramiento de diversas cámaras del sector, entre ellas, la Cámara Industrial de Aceites de la República Argentina, la Asociación de Frigoríficos e Industriales de la Carne de Córdoba y el Centro de Empresas Procesadoras Avícolas.

<sup>22</sup> Fue necesario estimar tamaños de campos, propiedades inmuebles y equipamiento físico para contar con la base imponible de los impuestos sobre la propiedad.

producto final se destinaba al consumo doméstico o a la exportación, mientras que para la Carga Tributaria Total Teórica no se tomó en cuenta la posibilidad legal de imputar algunos impuestos como pagos a cuenta de otros (con igual procedimiento aplicable para los beneficios derivados de planes de competitividad y los beneficios fiscales específicos para las exportaciones). Sin embargo, dado los objetivos del estudio, se avanzó posteriormente hacia la *Carga Tributaria Total Efectiva*, concepto que implica que se realizaron todos los ajustes posibles por créditos fiscales y beneficios impositivos permitidos por la legislación vigente.<sup>23</sup>

Las subsecciones siguientes incluyen precisiones sectoriales y características de las actividades económicas que fundamentan los procedimientos metodológicos desarrollados y utilizados para la estimación de la carga tributaria en cada uno de los productos.

### 2.3.1. Producción primaria y agroindustrial de soja

La estructura costo-precio de la semilla de soja se elaboró sobre la base de producción primaria obtenida en las provincias de Santa Fe y Córdoba, por su mayoritaria participación en el área de este cultivo; ello determinó a su vez las alícuotas a utilizarse para los tributos provinciales y municipales (especialmente en el caso del Impuesto sobre los Ingresos Brutos).

Se estimó la incidencia tributaria respectiva sobre los componentes de las etapas identificadas de la producción y que incluyen gastos de producción generales y de comercialización. A título ilustrativo, se computaron los impuestos que inciden sobre la renta fundiaria, la compra de semillas, agroquímicos y combustibles, la ocupación de mano de obra para tareas de implantación, cuidado y cosecha del cultivo, los seguros e intereses por créditos bancarios, la comercialización de la semilla, su flete y acarreo, y movimientos de carga y descarga.

Para el conjunto de tributos que no inciden directamente sobre el proceso productivo primario y que gravan la propiedad, el capital y el beneficio o ingreso neto de los productores (sean éstos personas físicas o jurídicas) se tomó el *mark up* promedio y una empresa agropecuaria de tamaño representativo de las explotaciones sojeras en las provincias mencionadas.

En el caso de la industrialización de la semilla de soja, se tomó al aceite como base de la estructura costo-precio por ser el producto más importante en este complejo agroindustrial, aun cuando se reconoce también la importancia de las harinas y de los pellets. Asimismo, y en base a la bibliografía consultada y a las entrevistas realizadas, la estructura costo-precio se confeccionó considerando las siguientes etapas de producción:

- Obtención de la materia prima.
- *Crushing*.
- Refinado y Envasado.
- Comercialización.

Respecto a la localización (base para identificar la tributación provincial y municipal pertinente), estudios recientes consultados prueban que existe una alta concentración de la producción de aceite de soja en las siguientes tres jurisdicciones provinciales: Santa Fe 55%, Córdoba 20%, Buenos Aires 10%, otras 15%.

---

<sup>23</sup> Como se mencionó precedentemente, en este caso se excluyeron los montos de impuestos que han sido computados a cuenta de otros, los beneficios derivados de planes de competitividad y los reintegros impositivos y recuperos de impuestos en el caso de las exportaciones.

Otro rasgo saliente de esta industria es el marcado perfil exportador de las firmas del sector que destinan, en promedio, alrededor del 80% de su producción a los mercados externos.

A nivel microeconómico, se tomaron para el análisis escalas de planta con capacidad de molienda diaria de entre 5.000 y 10.000 toneladas, con estructuras de producción capital intensivas (procesos automatizados), lo que explica la baja participación de la mano de obra (entre el 4% y el 6% según el tamaño).

Las fábricas argentinas de aceite de soja exhiben una gran capacidad operativa y su tecnología es comparable a la del nivel internacional actual, a la que acceden fácilmente por no contarse con barreras de entrada (por ejemplo, patentes). Finalmente, el proceso productivo se caracteriza por la presencia de economías de escala producto de la alta concentración regional, identificando cuatro tipos principales de empresas (según la estructura societaria y propiedad del capital):

- Las pertenecientes a grupos económicos multinacionales.
- Las de propiedad de grupos económicos nacionales.
- Firmas independientes.
- Cooperativas.

Si bien la variante utilizada en el estudio es la de procesos no integrados, en los cuales los industriales aceiteros adquieren la materia prima al sector productor primario, cabe resaltar que recientemente la industria en Argentina avanzó en ciertas prácticas o modalidades que implican un grado creciente de integración. En concreto, las industrias participan directamente en la producción de una parte de la materia prima que utilizarán, ya sea con siembra en campos propios o arrendados, o asociándose con productores a quienes -mediante programas o planes canje- les adelantan semillas y agroquímicos o fondos para la adquisición de bienes de capital. Cabe destacar que, a los fines del resultado del presente estudio y en la medida en que se obvian etapas de comercialización, esta última modalidad puede no resultar neutra en función de la carga tributaria total sobre el producto.

### *2.3.2. La industria frigorífica (carne vacuna)*

Se tomaron, para la estimación de la carga tributaria, los siguientes productos finales: cortes enfriados y cortes congelados, y se supuso para el análisis que los cortes enfriados se destinaban exclusivamente a consumo interno mientras que los cortes congelados tenían el doble destino de consumo doméstico y de exportación.

Las siguientes son las etapas consideradas en la actividad, identificadas tanto por consulta a trabajos especializados como por entrevistas directas con responsables de asociaciones empresarias y de frigoríficos:

- Cría.
- Invernada.

y los siguientes cuatro procesos básicos industriales:

- Faenado.
- Despostado.
- Transformación.
- Refrigerado.

Finalmente, el proceso económico se completa con la etapa de la comercialización interna o externa de los cortes de carne.

Los cortes obtenidos del despostado están sujetos a un proceso de conservación que puede ser enfriado o congelado. En el primer caso, el proceso está disponible para los frigoríficos que proveen tanto al mercado doméstico como al externo y responde a patrones de calidad mundialmente reconocidos. Esta variante es de mutua conveniencia tanto para las empresas como para los consumidores, ya que las primeras obtienen precios mayores para las carnes en los mercados externos, mientras que los consumidores reciben carnes que conservan las cualidades de sabor de un producto recién elaborado. El congelado, que se realiza a una temperatura menor a los diez grados centígrados bajo cero, retarda el desarrollo de microorganismos y apunta a causar la menor variación posible en la estructura de las carnes luego del proceso de congelamiento-descongelamiento.

A nivel microeconómico, las plantas argentinas tienen la característica de contar con materia prima más barata que las del resto del mundo, pero tienen menor competitividad en la etapa del procesamiento por las siguientes razones: menor escala promedio de planta que en otros países y mayores costos de inspección, insumos y embalajes.

Al igual que en otras partes, la ecuación de costos requiere un buen ingreso por recuperado o venta de subproductos comestibles y no comestibles que, en promedio, alcanzan al 45% del peso del animal que ingresa a frigorífico.

Por último, y respecto a la localización de la actividad (crucial -como ya se dijo- para definir los impuestos provinciales y contribuciones municipales que la gravan), las provincias pampeanas (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa) no sólo son la fuente principal de abastecimiento de materia prima sino también las jurisdicciones en las que se asienta en su mayoría la industria frigorífica de carne vacuna. Sin embargo, existen frigoríficos de importancia y avanzada tecnología en otras provincias como, por ejemplo, San Luis (en este caso como resultado de Leyes de Promoción Impositiva que rigieron hasta la década de los años noventa).

### 2.3.3. *La industria avícola (pollos)*

El producto final considerado en este caso es el pollo parrillero, para cuya obtención la actividad reconoce las siguientes etapas productivas:

- Reproducción de abuelos y padres.
- Incubación.
- Engorde.
- Faena.
- Procesado.
- Comercialización.

En Argentina es usual que los sistemas de producción de pollos parrilleros respondan a un patrón de integración vertical de los procesos, cuyo grado de integración puede ser variable entre empresas según las etapas de producción.

También es común -en Argentina- lo que se denomina "el fasón", modalidad aplicable para la etapa del engorde en el que las empresas contratan a productores granjeros y los proveen de pollitos BB, alimento balanceado, insumos farmacéuticos y asistencia técnica, mientras que los últimos aportan sus instalaciones para el engorde, la mano de obra, electricidad y calefacción.

La información consultada indica que más del 70% de los establecimientos productores, habilitados por el SENASA, se encuentran en Buenos Aires y Entre Ríos, cuyos tributos fueron utilizados para la estimación de la carga tributaria provincial y municipal. Finalmente, los cálculos se realizaron para ventas al mercado interno, que es el destino mayoritario de la producción del sector y para ventas de exportación, mercado que se está abriendo ahora para Argentina fundamentalmente por una adecuación de los costos a los precios internacionales del producto, luego de la devaluación del peso en enero de 2002.

#### 2.3.4. La carga tributaria efectiva

El cálculo realizado de la carga tributaria efectiva en Argentina, cuyo resumen se indica en los cuadros siguientes para el mercado interno y externo respectivamente, permite identificar claramente cual es el nivel gubernamental preponderante de imposición y cual es la participación de los diversos tipos de tributos dentro del total de la recaudación obtenida de los productos de los tres sectores analizados.

En primer lugar, los Cuadros 2.7 a 2.14 siguientes indican la composición porcentual de la Carga Tributaria Efectiva Total de los productos<sup>24</sup> en las tres actividades económicas elegidas, discriminando entre tributos que recaen o no directamente sobre el proceso productivo, y el nivel gubernamental que aplica y recauda el impuesto. Los cuadros presentan, separadamente, la Carga Tributaria Efectiva Total de las ventas en el mercado interno y externo respectivamente.

**CUADRO 2.7**  
**PRODUCCION ARGENTINA DE SOJA (SEMILLA)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR NIVEL DE IMPOSICION**  
(Ventas en el Mercado Interno)

Impuestos nacionales, provinciales y municipales	Participación % s/total de impuestos
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	46,6265
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	11,7046
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	1,0977
Imposición nacional sobre el patrimonio	22,9420
Imposición nacional sobre la renta	17,6292
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

<sup>24</sup> En el caso de la industria frigorífica (carne vacuna) se realizaron estimaciones tanto para el caso de cortes enfriados como congelados.

**CUADRO 2.8**  
**PRODUCCION ARGENTINA DE SOJA (SEMILLA)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR NIVEL DE IMPOSICION**  
 (Ventas en el Mercado Externo)

<b>Impuestos nacionales, provinciales y municipales</b>	<b>Participación % s/total de impuestos</b>
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	66,9911
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	8,0534
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	0,7836
Imposición nacional sobre el patrimonio	15,0667
Imposición nacional sobre la renta	9,1052
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

**CUADRO 2.9**  
**PRODUCCION DE ACEITE DE SOJA**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR NIVEL DE IMPOSICION**  
 (Ventas en el Mercado Interno)

<b>Impuestos nacionales, provinciales y municipales</b>	<b>Participación % s/total de impuestos</b>
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	75,9181
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	6,8066
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	1,4397
Imposición nacional sobre el patrimonio	7,8370
Imposición provincial sobre el patrimonio	0,1670
Imposición nacional sobre la renta	7,8316
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

**CUADRO 2.10**  
**PRODUCCION DE ACEITE DE SOJA**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR NIVEL DE IMPOSICION**  
 (Ventas en el Mercado Externo)

<b>Impuestos nacionales, provinciales y municipales</b>	<b>Participación % s/total de impuestos</b>
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	79,4963
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	7,0960
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	1,4102
Imposición nacional sobre el patrimonio	7,1759
Imposición provincial sobre el patrimonio	0,1413
Imposición nacional sobre la renta	4,6804
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

**CUADRO 2.11**  
**INDUSTRIA FRIGORIFICA (CARNES) - CORTES ENFRIADOS**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR NIVEL DE IMPOSICION**  
(Ventas al Mercado Interno)

<b>Impuestos nacionales, provinciales y municipales</b>	<b>Participación % s/total de impuestos</b>
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	54,2649
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	5,5561
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	6,1552
Imposición nacional sobre el patrimonio	11,4477
Imposición provincial sobre el patrimonio	4,6637
Imposición nacional sobre la renta	17,9123
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

**CUADRO 2.12**  
**INDUSTRIA FRIGORIFICA (CARNES) - CORTES ENFRIADOS**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR NIVEL DE IMPOSICION**  
(Ventas en el Mercado Externo)

<b>Impuestos nacionales, provinciales y municipales</b>	<b>Participación % s/total de impuestos</b>
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	48,7034
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	6,9856
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	6,9390
Imposición nacional sobre el patrimonio	13,0106
Imposición provincial sobre el patrimonio	5,1649
Imposición nacional sobre la renta	19,1965
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

**CUADRO 2.13**  
**INDUSTRIA AVICOLA (POLLOS)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR TIPO DE IMPOSICION**  
(Ventas en el Mercado Interno)

<b>Impuestos nacionales, provinciales y municipales</b>	<b>Participación % s/total de impuestos</b>
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	78,7211
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	7,6119
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	2,5007
Imposición nacional sobre el patrimonio	3,8262
Imposición provincial sobre el patrimonio	0,8596
Imposición nacional sobre la renta	6,4804
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

**CUADRO 2.14**  
**INDUSTRIA AVICOLA (POLLOS)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA TOTAL POR TIPO DE IMPOSICION**  
 (Ventas en el Mercado Externo)

Impuestos nacionales, provinciales y municipales	Participación % s/total de impuestos
Imposición nacional que recae sobre el proceso productivo	67,2747
Imposición provincial que recae sobre el proceso productivo	13,7656
Imposición municipal que recae sobre el proceso productivo	3,9963
Imposición nacional sobre el patrimonio	6,0951
Imposición provincial sobre el patrimonio	1,2346
Imposición nacional sobre la renta	7,6336
<b>Total</b>	<b>100,0000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Impuestos y de diversas Cámaras Empresariales del Sector.

La simple observación de los Cuadros 2.7, 2.9, 2.11 y 2.13, correspondientes a ventas en el mercado interno, revela que la Imposición Nacional que recae sobre el proceso productivo alcanza niveles que van del 47% al 79% de la carga tributaria total, lo que es fundamentalmente explicado por la incidencia del IVA, tributo que en Argentina está prácticamente generalizado a todos los sectores y actividades productivas, y que sólo reconoce un número limitado de excepciones. Este rasgo de concentración de la imposición se agudiza al agregar el Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos y la Contribución Municipal sobre la Venta de Bienes y Servicios.

El rasgo de concentración de los impuestos que recaen sobre el proceso productivo se replica en el caso de ventas en el mercado externo pero, en este caso, son los derechos de exportación reimplantados en 2002 -y no el IVA- los responsables de gran parte de la incidencia. Sin embargo, debe notarse que los reintegros a la exportación (aplicables en el caso de exportaciones de aceite de soja, carne vacuna y pollos) atenúan en parte el impacto de la carga impositiva de los primeros, situación que no se da para el caso de la semilla de soja que, al no gozar del beneficio de los reintegros impositivos por ser considerada exportación tradicional, muestra un notorio incremento en la participación de los impuestos nacionales que recaen sobre el proceso productivo (66,99% en el Cuadro 2.8).

El resumen presentado en los dos cuadros siguientes para ventas en el mercado interno y externo respectivamente, permite visualizar de forma clara la participación de los diversos tipos de tributos dentro del total de la recaudación obtenida de los productos en los tres sectores analizados y los niveles gubernamentales preponderantes de imposición:

En primer lugar, y como rasgo que se repetirá para el caso de las ventas en el mercado externo, se destaca el altísimo grado de concentración de la recaudación en manos del Gobierno Nacional (alrededor del 90%) resultado -como ya se mencionó- de la delegación provincial de importantes bases tributarias al Sistema de Coparticipación de Impuestos vigente. Por otro lado, mientras que la responsabilidad provincial por recaudación de impuestos que gravan los productos analizados promedia el 10% del total, la recaudación municipal tiene mayor incidencia en aquellos productos directos de consumo (carnes y pollos), y menor incidencia en el caso de semillas o aceite de soja (en este último caso porque el análisis de la producción industrial no incluyó el fraccionamiento para venta minorista).

**CUADRO 2.15**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA (MERCADO INTERNO)**  
 (Como porcentaje del total de la carga tributaria)

Impuestos	Soja	Aceite	Carne	Pollos
Impuestos nacionales sobre el Trabajo	1,4	2,1	20,7	7,9
Impuestos nacionales sobre la Venta de Bienes y Servicios	42,0	67,4	32,4	70,6
Impuestos nacionales sobre la Propiedad	22,9	7,8	11,4	3,8
Impuestos nacionales sobre los Ingresos	17,6	7,8	17,9	6,5
Impuestos nacionales sobre el Comercio Exterior	3,3	6,5	0,3	0,2
Otros impuestos nacionales			0,8	
Impuestos provinciales sobre la Venta de Bienes y Servicios	7,7	5,7	5,6	7,6
Impuestos provinciales sobre la Propiedad	4,0	0,2	4,7	0,9
Otros impuestos provinciales		1,1		
Tasas y contribuciones municipales	1,1	1,4	6,2	2,5
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<hr/>				
Impuestos nacionales	87,2	91,6	83,5	88,7
Impuestos provinciales	11,7	7,0	10,3	8,7
Impuestos municipales	1,1	1,4	6,2	2,5
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo Estadístico.

Analizado por tipo de impuesto, es claro en el cuadro precedente el impacto del Impuesto al Valor Agregado, producto de su aplicación generalizada, con una alícuota del 21% y con muy pocas excepciones, tanto en términos de alícuotas como de productos exentos.

Los Impuestos sobre el Trabajo<sup>25</sup> (contribuciones patronales), tradicionalmente altos en Argentina, tienen un mayor peso relativo en las actividades frigoríficas o avícolas, en las que muchas de las tareas son fuertemente trabajo-intensivas y menor en el sector soja, tanto por el escaso uso de mano de obra en las etapas de la producción primaria como por el alto grado de automatización alcanzado por la industria aceitera.

Un dato relevante, mostrado por el cuadro precedente, es la fuerte incidencia porcentual de los Impuestos Nacionales sobre la Propiedad, en especial en la producción primaria de soja: la alta participación de los activos fijos (campo, maquinarias y equipos) transforma a ésta en un importante contribuyente del Impuesto sobre los Bienes Personales. Se incluye también en este ítem la incidencia del Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias, de relativa reciente incorporación en Argentina y sumamente gravoso al alcanzar a todas las transacciones del sector bancario-financiero.

La mayor incidencia de los Impuestos sobre el Comercio Exterior se da en el mercado interno en la producción de semillas y aceite de soja, originada en la utilización de insumos por la producción primaria y por la industria.

<sup>25</sup> Una evaluación rigurosa de la carga impositiva hubiese requerido considerar también a los aportes de los asalariados (descontados de sus salarios) en la carga tributaria total. Sin embargo, se siguió el criterio de computar los tributos que abona directamente la actividad y que van, por ende, al precio final del producto.

Por lo general, los impuestos provinciales reproducen el comportamiento de sus similares nacionales, aunque es importante aclarar que la variante de tributo acumulativo (Impuesto sobre los Ingresos Brutos), que representa a la tributación provincial sobre ventas de bienes y servicios, resulta en una participación no menor del orden del 6% al 8 % de la recaudación total de impuestos sobre los bienes considerados. Nuevamente, y a igual que en el caso nacional, la tributación provincial sobre la propiedad (principalmente Inmobiliario y Automotor) grava más fuertemente a la producción primaria de soja y a la industria frigorífica.

**CUADRO 2.16**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA (MERCADO EXTERNO)**  
(Como porcentaje del total de la carga tributaria)

Impuestos	Soja	Aceite	Carne	Pollos
Impuestos nacionales sobre el Trabajo	0,9	1,7	22,9	11,3
Impuestos nacionales sobre la Venta de Bienes y Servicios	6,6	6,3	6,6	10,6
Impuestos nacionales sobre la Propiedad	15,1	7,2	13,0	6,1
Impuestos nacionales sobre los Ingresos	9,1	4,8	19,2	7,6
Impuestos nacionales sobre el C. Exterior	59,5	71,4	18,3	45,4
Otros impuestos nacionales			0,9	
Impuestos provinciales sobre la Venta de Bienes y Servicios	5,4	6,2	7,0	13,8
Impuestos provinciales sobre la Propiedad	2,6	0,1	5,2	1,2
Otros impuestos provinciales		0,9		
Tasas y contribuciones municipales	0,8	1,4	6,9	4,0
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Impuestos nacionales	91,2	91,4	80,9	81,0
Impuestos provinciales	8,0	7,2	12,2	15,0
Impuestos municipales	0,8	1,4	6,9	4,0
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo Estadístico.

El patrón de la carga tributaria para ventas en el mercado externo no difiere en general del observado para ventas en el mercado interno, salvo en los siguientes tres aspectos fundamentales:

- Pierde prácticamente relevancia, y por doble motivo, la participación porcentual de los Impuestos sobre la Venta de Bienes y Servicios: primero, porque el Impuesto al Valor Agregado no se aplica sobre las exportaciones y, segundo, porque se recuperan los montos tributados en las etapas domésticas. Esta imposición queda así limitada básicamente a los Tributos sobre los Combustibles.
- Ahora adquiere importancia la Tributación sobre el Comercio Exterior, producto de la decisión política de reinstaurar, en 2001 y por necesidades de equilibrio presupuestario y fiscal, las retenciones a todas las exportaciones argentinas.
- Al coexistir para un mismo producto retenciones y reintegros a la exportación, la carga tributaria es más alta en las exportaciones de semillas de soja por doble motivo: tienen derechos de exportación más altos y no están beneficiadas con reintegros impositivos.

### III. CONCLUSIONES

#### 3.1. Evaluación de los resultados empíricos

En los capítulos previos se introdujeron y analizaron, en primer lugar, los tributos nacionales, provinciales y municipales que gravan a tres actividades económicas en Argentina y Brasil: la producción agroindustrial de soja, la industria frigorífica y la producción avícola (pollos). En función del análisis posterior, se describieron previamente los tributos que inciden de forma directa en las etapas del proceso productivo (impuestos sobre la mano de obra y sobre las transacciones en bienes y servicios), los que se aplican sobre el comercio y las transacciones internacionales y aquéllos que no se aplican directamente sobre la producción y comercialización de los bienes finales, sino sobre la renta neta y la exteriorización de riqueza (impuestos sobre el ingreso de las empresas, sobre el patrimonio y sobre la propiedad mueble e inmueble). Para completar el listado de instrumentos fiscales se mencionaron (en el caso de Argentina) los impuestos negativos y las posibilidades que la actual estructura impositiva brinda para disminuir la carga fiscal en los tres sectores mencionados (planes de competitividad, recupero de impuestos, créditos fiscales y reintegros impositivos).

A la luz del objetivo central del Estudio Comparativo que es determinar, mediante la reexaminación de las políticas e instrumentos tributarios en el área común de la integración, si los resultados que se obtengan brindan indicaciones sustentables y concluyentes de la existencia de asimetrías fiscales generadas por las actuales estructuras impositivas nacionales (incluyendo todos los niveles gubernamentales). A partir de allí, además inferir si los sistemas impositivos nacionales son en parte responsables por distorsionar al presente la asignación y localización de inversiones.

Con este fin, se desarrollaron, conceptual y numéricamente, las cadenas productivas de los tres sectores seleccionados, computándose la *carga tributaria efectiva* total separando aquélla originada por los *impuestos que recaen sobre la producción propiamente dicha* de la resultante de la imposición sobre los ingresos y sobre la propiedad. Los resultados comparados, según los productos finales indicados en el Cuadro 3.1, se resumieron en los Cuadros I a VI, incluidas en el Anexo Estadístico.

CUADRO 3.1

Bien final	Argentina	Brasil
Grano de soja	Mercado interno y externo	<i>Idem</i>
Aceite de soja	Mercado interno	
Aceite y harina de soja		Mercado interno
Carne:		Mercado interno
Cortes enfriados	Mercado interno	
Pollos	Mercado interno y externo	<i>Idem</i>

No obstante, las diferencias encontradas entre los dos países respecto de los índices globales de carga tributaria (los últimos datos disponibles muestran un coeficiente agregado de presión fiscal del orden del 36% para Brasil y del 22% para Argentina), los resultados presentados en los cuadros del Anexo Estadístico indican que en los tres sectores considerados la *carga tributaria efectiva*, respecto de los *impuestos que recaen sobre el proceso productivo*, es substancialmente mayor en el caso argentino que en el brasileño.

Sin embargo, este rasgo no se replica para todos los productos en el comportamiento de la carga tributaria efectiva derivada de los *impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo*.<sup>26</sup>

Las razones para estas diferencias necesitan ser aún mejor exploradas; empero, algunas explicaciones pueden extraerse del análisis detallado de las cifras de la carga tributaria calculada para los productos objeto de esta comparación, tanto en lo que se refiere a ventas en el mercado interno como en el externo. Sin embargo, las causas de dicho diferencial difieren según el mercado que se considere.

Para una visualización del argumento precedente, se analizarán en primer lugar los Cuadros I, III, V y VI, correspondientes a *ventas en el mercado interno* de ambos países y, posteriormente, los Cuadros II, IV y VII, como ilustración de la carga tributaria en el caso de ventas en el *mercado externo*.

**CUADRO 3.2**  
**TODOS LOS SECTORES ECONOMICOS**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
(Para ventas en el Mercado Interno)

	Argentina	Brasil
	% s/Ingreso Total	% s/Ingreso Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo:</b>		
Tabla N° I: Grano de Soja:		
(con IVA argentino incluido)	0,1535	0,1532
(con IVA argentino excluido)	0,0681	
Tabla N° III: Soja Industrializada:		
(con IVA argentino incluido)	0,2273	0,1790
(con IVA argentino excluido)	0,0605	
Tabla N° V: Carne Vacuna:		
(con IVA argentino incluido)	0,2130	0,1093
(con IVA argentino excluido)	0,1280	
Tabla N° VI: Pollos:		
(con IVA argentino incluido)	0,2336	0,1517
(con IVA argentino excluido)	0,0641	
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo:</b>		
Tabla N° I: Grano de Soja:		
(con INBP (1) argentino incluido)	0,1102	0,0579
(con INBP (1) argentino excluido)	0,0569	
Tabla N° III: Soja Industrializada:		
(con INBP (1) argentino incluido)	0,0350	0,0388
(con INBP (1) argentino excluido)	0,0210	
Tabla N° V: Carne Vacuna:		
(con INBP (1) argentino incluido)	0,0930	0,0547
(con INBP (1) argentino excluido)	0,0690	
Tabla N° VI: Pollos:	0,0184	0,0281

Notas: (1) Impuesto Nacional sobre Bienes Personales.

<sup>26</sup> Es interesante notar que el comportamiento diferenciado de las dos categorías de impuestos es coherente con el mayor peso de los impuestos internos sobre el consumo en los Ingresos Tributarios Argentinos, en relación a sus equivalentes brasileños, mientras que lo contrario se verifica en el caso del impuesto sobre la renta.

Como muestra el cuadro anterior, la principal fuente de *asimetría fiscal* entre los dos países, en el caso de tributos que recaen sobre el proceso productivo, es la diferencia entre las variantes principales de imposición sobre el valor agregado utilizadas. En Argentina, el Impuesto al Valor Agregado (de carácter nacional) está en su totalidad generalizado, prácticamente no tiene sectores o bienes exentos y su alícuota general es del 21% (10,5% en el caso de las ventas de ganado o de carne), por lo que incide fuertemente en la carga tributaria de las tres actividades económicas analizadas. En Brasil, la imposición sobre el valor agregado existe en dos niveles: Impuesto Nacional sobre Productos Industrializados (IPI) y el estadual Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS). El primero no se aplica sobre los productos aquí considerados y el segundo, además de no aplicarse a la mayoría de los servicios, es objeto de innumerables medidas que reducen su incidencia efectiva (alícuotas y base de cálculo reducidas) lo que explica en parte porque su incidencia impositiva es mucho menor que en el caso argentino.

Además, la incidencia del ICMS en Brasil varía de conformidad con el origen y destino de la materia prima y del producto final. Así, si la actividad industrial se procesara en el mismo estado en que se origina la producción primaria, la carga impositiva sobre el producto sería menor de la que resultaría si el procesamiento tuviera lugar en otro estado de la Federación. Es importante resaltar, en este sentido y a título ilustrativo, el caso de los pollos: si el producto final fuera procesado y vendido en el estado de Paraná, la carga tributaria total sería de algo más del 15%, mientras que esa carga aumentaría a 21,7% si la venta tuviera lugar en São Paulo, el principal estado consumidor del país.

Una excepción al patrón hasta ahora descrito se da en la producción agrícola de semilla de soja, en la que el Cuadro 3.2 sorprendentemente muestra valores casi similares en las cargas tributarias argentina y brasileñas respectivamente. Esto se debe que el ICMS sobre las ventas de soja producidas en el estado de Mato Grosso, para su posterior procesamiento en el estado de Paraná, tiene una alícuota del 12% que se aplica sobre casi la totalidad del valor de la producción en razón de la exención o reducción de la base de cálculo del ICMS sobre insumos agrícolas.

Es interesante notar, en este sentido, que cuando se excluye el *Impuesto al Valor Agregado* argentino del cómputo de la carga impositiva, esta asume valores muy similares para Argentina y Brasil, salvo para dos productos: soja industrializada y pollos, en los que la carga tributaria final (sin IVA) es definitivamente más baja en el caso argentino. La afirmación que inicia este párrafo se explica por el hecho de que, no obstante el peso de los tributos acumulativos en la estructura tributaria brasileña, éstos no inciden en las actividades agrícolas ejecutadas por personas físicas (sujetos predominantes en la etapa de producción rural). En la agroindustria, aún con la verticalización en la producción, que permite reducir la carga tributaria de esta categoría de impuestos, el peso es significativo.

El aspecto clave para sostener la mayor carga tributaria brasileña en soja industrializada y pollos parece ser, en este caso, la alta incidencia del COFINS (por ejemplo, 5,67%, Cuadro III), que no se verifica en los demás productos analizados.

Finalmente, no es desdeñable el 1,5% al 2% (con respecto a Brasil) que el *Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos*, de aplicación en cascada y con efecto piramidación, agrega a la carga tributaria efectiva total en Argentina. Sin embargo, aun cuando este tributo no genere una asimetría fiscal para el caso de ventas en el mercado interno argentino, ya que los importadores también son contribuyentes del mismo, ello no se verifica en Brasil donde la *Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social* (COFINS) no grava las importaciones.

Con respecto a tributos que no recaen directamente sobre el proceso productivo (básicamente *impuestos sobre la renta y el patrimonio*), el Cuadro 3.2 aporta resultados interesantes: en Argentina, el *Impuesto sobre los Bienes Personales* afecta particularmente a los productores agropecuarios para los que el capital fijo

(campo y maquinarias) compone la parte mayoritaria de sus activos, mientras que en Brasil los agricultores son más tributados por el *Impuesto a la Renta*. Eso da origen a otra importante *asimetría impositiva* que se refleja claramente en la estimación de la carga tributaria efectiva incidente en la actividad primaria. A título ilustrativo, las cargas tributarias efectivas argentinas y brasileñas para la semilla de soja y la carne vacuna se acercan notoriamente cuando el impuesto argentino sobre los bienes personales se excluye del cálculo. Sin embargo, ello no se verifica con respecto a soja industrializada y pollos, cuyos coeficientes de presión fiscal son más altos en Brasil como reflejo de la tributación sobre el ingreso.

Una posible explicación para tal resultado estaría en la diferencia de opciones de política impositiva adoptadas por Argentina y Brasil con respecto a la tributación de la actividad rural (ya mencionada en el caso del Impuesto al Valor Agregado). Una elevada tributación del patrimonio rural en Argentina no tiene paralelo en Brasil, en donde el predominio de unidades explotadas por personas físicas explica la alta incidencia del Impuesto sobre los Ingresos. En la agroindustria, las diferencias a favor de Argentina se originan en la mayor tributación sobre la renta aplicada en Brasil, en donde la suma de las alícuotas nominales del IRPJ y CSSL es del orden del 40%.

**CUADRO 3.3**  
**TODOS LOS SECTORES ECONOMICOS**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
(Para ventas en el Mercado Externo)

	Argentina % s/Ingreso Total	Brasil % s/Ingreso Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo:</b>		
Tabla N° II: Grano de Soja:		
(con DE (1) e IIBB (2) incluidos)	0,2569	0,0828
(con DE (1) excluidos)	0,0808	
(con DE (1) e IIBB (2) excluidos)	0,0622	
Tabla N° IV: Aceite de Soja:		
(con DE (1) e IIBB (2) incluidos)	0,2032	0,0649
(con DE (1) excluidos)	0,0484	
(con DE (1) e IIBB (2) excluidos)	0,0318	
Tabla N° VII: Pollos:		
(con DE (1) e IIBB (2) incluidos)	0,1171	0,0364
(con DE (1) excluidos)	0,0660	
(con DE (1) e IIBB (2) excluidos)	0,0432	
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo:</b>		
Tabla N° II: Grano de Soja:		
(con INBP (3) argentino incluido)	0,0845	0,0586
(con INBP (3) argentino excluido)	0,0398	
Tabla N° IV: Aceite de Soja:		
(con INBP (3) argentino incluido)	0,0250	0,0388
(con INBP (3) argentino excluido)	0,0129	
Tabla N° VII: Pollos:		
(con INBP (3) argentino incluido)	0,0146	0,0278
(con INBP (3) argentino excluido)	0,0126	

Notas: (1) Derechos de Exportación.  
(2) Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos.  
(3) Impuesto Nacional sobre los Bienes Personales.

En las ventas de grano y aceite de soja y de pollo en el mercado externo, las diferencias apuntadas anteriormente se reiteran, aunque por diferentes motivos, como se muestra en el Cuadro 3.3. En estos casos se confirma la mayor carga tributaria efectiva que los productos analizados sufren en Argentina, en el caso de *impuestos que recaen sobre el proceso productivo*, aun cuando las fuentes de tal asimetría impositiva son ahora completamente diferentes a las citadas para las ventas en el mercado interno.

En primer lugar, dado que ni en Argentina ni en Brasil la Imposición sobre el Valor Agregado grava directamente<sup>27</sup> a las exportaciones, la diferencia entre las cargas tributarias efectivas nacionales se explica casi exclusivamente por los *derechos de exportación ad-valorem* y generalizados que Argentina reinstauró desde 2002, como una forma de encauzar sus finanzas públicas afectadas por la recesión, la devaluación y el *default* de su deuda y cuyas alícuotas son del 23,5% y del 20% para granos y aceite de soja respectivamente, y del 5% para carne vacuna y pollos. En segundo lugar, y a diferencia de lo que acontece con el IVA, si bien las exportaciones en Argentina no están alcanzadas por el *Impuesto sobre los Ingresos Brutos*, ni en Brasil por la *COFINS*, los montos tributados por este concepto (previo a la exportación) no son recuperables por los productores o exportadores argentinos y brasileños.

El Cuadro 3.3 muestra finalmente que, aun *excluyendo los derechos de exportación de la carga tributaria*, existe todavía una pequeña desventaja fiscal para las exportaciones argentinas de pollos; por el contrario, los exportadores argentinos de aceite de soja mantendrían una ventaja impositiva exclusivamente por efecto de los reintegros impositivos.

En referencia a los *impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo*, las argumentaciones precedentes (ventas en el mercado interno) son igualmente válidas para *ventas de granos de soja en el mercado externo*, lo que es corroborado por el valor que la carga tributaria efectiva alcanza en Argentina, según se incluya o excluya el Impuesto sobre los Bienes Personales. Sin embargo, la situación se presenta diferente en el caso de la *exportación de aceite de soja y de pollos*, donde las cifras muestran una mayor carga tributaria efectiva en Brasil, básicamente en razón de la incidencia de los Impuestos a la Renta. En estos últimos dos casos, la inclusión o exclusión del Impuesto sobre los Bienes Personales en la producción avícola y de aceite de soja en Argentina no alterarían la desventaja impositiva para Brasil.

Otro aspecto que no indican los Cuadros I a VII del Anexo, pero que sí se calculó y explicitó en los cómputos de los *quantum* impositivos totales en las cadenas de producción, es el impacto del *gasto tributario* originado en cualquier nivel gubernamental y que, bajo la forma de regímenes impositivos promocionales, exenciones impositivas o créditos o recupero de impuestos, disminuyen en alguna medida la carga tributaria total de los productos finales en los tres sectores analizados.

En Argentina, los desequilibrios fiscales del sector público y la percepción de que los sistemas impositivos de promoción industrial no cumplieron con el objetivo previsto (particularmente los que beneficiaban a provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis) en cierta manera controlaron el gasto tributario nacional. Por otro lado, la aún más difícil situación presupuestaria de los gobiernos provinciales y municipales y su fuerte dependencia de transferencias interjurisdiccionales tornaron prácticamente hipotética cualquier política de atracción de inversiones sobre la base de un sacrificio de los magros recursos fiscales subnacionales.

En línea con lo mencionado, los beneficios impositivos en Argentina (incorporados en los cómputos de la carga tributaria mostrada en los cuadros) reducen la incidencia impositiva nominal sólo entre el 1% y el 3% y se limitan en orden de importancia a las siguientes acciones: facultad de computar como crédito

---

<sup>27</sup> Sin embargo, debe notarse que en Brasil, aunque el ICMS no incide sobre las exportaciones, las dificultades encontradas para que los exportadores recuperen de forma integral los tributos pagados en las etapas anteriores, principalmente cuando ellas tienen lugar en otras unidades de la federación, hace que las exportaciones sufran por esta situación una carga no despreciable.

fiscal, sobre el Impuesto al Valor Agregado o a las Ganancias, el total del Impuesto sobre los Combustibles abonado tanto en la etapa agrícola como industrial; aplicar como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y, en el caso de actividades beneficiadas con Planes de Competitividad (beneficio recientemente derogado por el Congreso Nacional), exención del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y del Impuesto sobre Intereses Pagados y Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial. Por último, la posibilidad de computar como crédito fiscal sobre el IVA de un porcentaje de las Contribuciones Patronales de Seguridad Social abonadas por las empresas productoras.

Igual que en el caso argentino, los valores de la carga tributaria en Brasil se presentan netos de los beneficios impositivos disponibles, aunque reflejan fuertemente los efectos de la llamada guerra fiscal los que -en referencia a los productos analizados- son más importantes en el caso de la carne.<sup>28</sup> La inclusión en la canasta básica de alimentos (con una alícuota del 7% en el ICMS aplicado a ventas intra-estadales), la exención impositiva sobre insumos agropecuarios y la no aplicación del Impuesto Federal sobre Productos Industrializados (IPI) también explican la reducción en la carga impositiva de los productos analizados.

En resumen, el análisis de la incidencia impositiva en las cadenas productivas de soja, carne y pollos muestra algunos casos muy notorios de asimetría fiscal entre Argentina y Brasil, a saber:

- Las distintas variantes utilizadas de Imposición sobre el Valor Agregado.
- La Imposición subnacional argentina (Imposición sobre los Ingresos Brutos provincial y municipal) y las Contribuciones Sociales en Brasil (COFINS), ambas aplicadas en cascada y causantes de efecto piramidación.
- Las distintas alícuotas del ICMS aplicadas a las ventas inter-estadales brasileñas, así como la no recuperación integral de créditos del ICMS por ventas en el mercado externo.
- La Imposición nacional argentina sobre los Bienes Personales.
- La tributación de la renta agrícola en Brasil.
- Los Derechos de Exportación aplicados en Argentina sobre las ventas al exterior.

Sin embargo, las distorsiones que estas asimetrías causan no serían de igual magnitud: (a) para ventas en los *mercados internos* de ambos países, las diferencias en el IVA se eliminarían, ya que por ser impuestos pagados en destino las importaciones son alcanzadas por el respectivo (o respectivos) régimen nacional; (b) una situación distinta ocurriría con los tributos de tipo acumulativo: en Argentina las importaciones están alcanzadas por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, lo que no ocurre con las Contribuciones Sociales brasileñas; (c) mientras que el Impuesto sobre los Bienes Personales argentino generaría una importante distorsión fiscal, por ejemplo, frente a importaciones que no tuvieran incluido un componente impositivo similar, el Impuesto sobre la Renta en Brasil (por su alta incidencia, en particular, en la etapa agrícola) sería causa de una fuerte asimetría respecto de Argentina.

Dado que los Impuestos sobre el Valor Agregado se pagan en ambos países en destino, las asimetrías fiscales que enfrenta Argentina -en sus *operaciones de exportación*- se resumen en las tres siguientes: (a) la incidencia de la tributación subnacional sobre los Ingresos Brutos en sus ventas al mercado externo y por la cual los productores argentinos no acceden a ningún recupero; (b) la aplicación generalizada de derechos de exportación; (c) la ya mencionada incidencia del Impuesto sobre los Bienes Personales en el componente exportado.

---

<sup>28</sup> En el caso del ICMS se trabajó con alícuotas efectivas y no con nominales.

Hay que destacar, en referencia a las asimetrías enfrentadas por los productores brasileños, la acumulación de créditos del ICMS, originada en las dificultades para recuperar integralmente el pago en otras unidades de la Federación<sup>29</sup> (aspecto muy importante en el caso de productos objeto de este estudio) y la incidencia de las contribuciones sociales (COFINS) en etapas previas a la exportación, no posibles de recuperación, como también el Impuesto Municipal sobre la prestación de servicios. La no aplicación del COFINS a las importaciones constituye también una importante asimetría que afecta el comercio entre los dos países.

Por último, se enfatiza que las diferencias encontradas con respecto a impuestos que no inciden directamente sobre la producción (por ejemplo, el Impuesto sobre los Bienes Personales en Argentina o el Impuesto sobre la Renta en ambos países) serían fuente de distorsión fiscal -si hubieran importaciones que no tuvieran incorporado este componente impositivo- en el caso de que se aceptara la hipótesis de que estos impuestos se trasladan total o parcialmente a los precios de los productos analizados.

### **3.2. Observaciones finales**

Los resultados del análisis comparativo de las cargas tributarias que recaen sobre tres importantes productos del agronegocio argentino y brasileño revelan la importancia de este tipo de estudios para la comprensión de los aspectos tributarios involucrados en los procesos de integración económica-regional.

Como se observó anteriormente, las asimetrías que se verifican en el nivel macroeconómico no se reproducen de la misma forma y con la misma intensidad en el plano microeconómico debido a las diferencias en la naturaleza de los impuestos que inciden sobre cada producto, a las opciones de política tributaria y a las reglas aplicadas para la recaudación de los tributos vigentes.

En consecuencia, la evidencia de que Brasil presenta una carga tributaria global muy superior a la de Argentina no lleva necesariamente a concluir que todos los sectores productivos brasileños estarían en desventaja en la hipótesis de una eliminación total de los gravámenes tarifarios en el ámbito del MERCOSUR.

De hecho, en el caso de los tres productos analizados, las diferencias respecto de la naturaleza de los impuestos responden en su mayor parte a la diversidad de situaciones encontradas. Mientras que el Impuesto al Valor Agregado argentino tiene un alcance generalizado, el ICMS brasileño es objeto de varios arreglos que reducen su incidencia sobre los productos del agronegocio. Sirva como ejemplo de ello la exención de los insumos agrícolas y la aplicación de alícuotas reducidas a los productos de la canasta básica de alimentos (caso de los bienes aquí considerados).

Asimismo, la no incidencia en Brasil de las contribuciones de tipo acumulativo (COFINS) sobre las actividades desempeñadas por personas físicas (figura predominante en la agricultura) también contribuye a las disparidades señaladas con respecto a la producción primaria, habida cuenta que la misma situación no se verifica respecto del Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos en Argentina.

En buena parte, la mayor dependencia que los ingresos fiscales tienen en Argentina, respecto de las actividades primarias, sirve también para explicar los mayores niveles de tributación de productos agrícolas en ese país, lo que se ve reforzado por la opción, implícita en los resultados previamente analizados, de gravar a la producción primaria y de incentivar la exportación del producto industrializado (el aceite de soja en lugar de la semilla). En un sentido opuesto, las peculiaridades del régimen tributario brasileño terminan por imponer una carga más elevada a la exportación de productos que agregan valor a la producción agrícola.

---

<sup>29</sup> Consecuencia del carácter y administración estadual de este importante impuesto.

Las diferencias observadas en el campo de la Imposición sobre Renta y sobre la Propiedad indican también posiciones diversas en materia de política tributaria en ambos países. Mientras que en Argentina la tributación de la propiedad tiene un peso significativo en el cómputo de la carga tributaria de los productos objetos de este trabajo (fundamentalmente explicado por la aplicación del Impuesto sobre los Bienes Personales), este ítem es prácticamente irrelevante en el caso brasileño, donde el Impuesto sobre los Ingresos sí es más importante. Sin embargo, aunque estos tributos no inciden directamente sobre el proceso productivo, ellos reducen la rentabilidad de la producción y la capacidad de inversión pudiendo afectar -en el mediano plazo- la capacidad de los productores de realizar las inversiones necesarias para mantener la competitividad.

En tanto y en cuanto las diferencias en la coyuntura macroeconómica y las innumerables excepciones a la tarifa externa común encubrían las implicancias de las asimetrías tributarias para el proyecto de consolidación del MERCOSUR, el problema tributario no era percibido como una cuestión que debía merecer mayor atención. Pero a medida que la situación macroeconómica avanzó en el rumbo de la normalización y que el proyecto de consolidación del MERCOSUR cobra nuevo aliento en la agenda de ambos países, se torna más evidente la necesidad de dedicar mucho más espacio al examen detallado de las asimetrías tributarias. En esa línea de pensamiento, este trabajo descubre la punta del *iceberg* y refuerza la preocupación y convencimiento de que se debe profundizar esta línea de estudios.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Dado que las unidades de medida utilizada en los respectivos sectores en cada país no fueron similares: en Argentina, tm de semilla de soja, tm de aceite de soja, kg de carne vacuna y kg de pollo; en Brasil: tm de semilla de soja, rendimiento en aceite y harina de una tonelada de soja, cabeza de ganado vacuno y pollo faenado, la incidencia tributaria (carga tributaria efectiva) se midió en cada caso respecto de los Ingresos Totales generados por la unidad de medida respectivamente utilizada.

**CUADRO I**  
**PRODUCCION PRIMARIA DE SOJA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
 (Para ventas en el Mercado Interno)

	Argentina % s/Ing. Total	Brasil % s/Ing. Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,00363	
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0608 (2)
- Combustibles y Energía	0,02536	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,02023	
Imposición sobre el Valor Agregado		0,0768 (3)
- IVA	0,08537	
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,00719	0,0040 (4)
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional	0,00859	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,00289	0,0116
Otros	0,00021 (5)	
<b>Subtotal</b>	<b>0,15347</b>	<b>0,1532</b>
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0029 (6)
- Nacional	0,05330	
- Provincial	0,01042	
Imposición sobre la Renta	0,04648	0,0550 (7)
<b>Subtotal</b>	<b>0,11020</b>	<b>0,0579</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina por tm de *semilla de soja*. Además, se considera que la producción primaria tiene lugar en la provincia de Santa Fe. En Brasil, la carga tributaria corresponde a una tm de *semilla de soja* producida en el estado de Mato Grosso.

(2) Incluye COFINS, Contribuição Previdenciária Rural e ISS.

(3) Incluye PIS e ICMS.

(4) Incluye CPMF.

(5) Incluye Impuesto Provincial de Sellos e Impuesto sobre los Intereses.

(6) Incluye ITR, Contribuição Sindical.

(7) Incluye IR.

**CUADRO II**  
**PRODUCCION PRIMARIA DE SOJA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
 (Para ventas en el Mercado Externo)

	Argentina	Brasil
	% s/Ing. Total	% s/Ing. Total
Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,00304	
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0608 (2)
- Combustibles y Energía	0,02248	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,01859	
Imposición sobre el Valor Agregado		0,0064 (3)
- IVA		
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,00678	0,0040 (4)
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional		
- Derecho de Importación	0,02704	
- Derecho de Exportación	0,17612	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,00267	0,0116 (5)
Otros	0,00018 (6)	
<b>Subtotal</b>	<b>0,25692</b>	<b>0,0828</b>
Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0020 (7)
- Nacional	0,04465	
- Provincial	0,00873	
Imposición sobre la Renta	0,03108	0,0566 (8)
<b>Subtotal</b>	<b>0,08446</b>	<b>0,0586</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina por tm de *semilla de soja*. Además, se considera que la producción primaria tiene lugar en la provincia de Santa Fe y se exporta por los puertos de Rosario o Buenos Aires. En Brasil, la carga tributaria corresponde a una tm de *semilla de soja*; en este caso, la producción primaria se realiza en el estado de Mato Grosso y se exporta por el puerto de Paranaguá (P).

(2) Incluye COFINS, Contribuição Previdenciária Rural e ISS.

(3) Incluye PIS.

(4) Incluye CPMF.

(5) Incluye Taxas Estaduais.

(6) Incluye Impuesto Provincial de Sellos e Impuesto sobre los Intereses.

(7) Incluye ITR, Contribuição Sindical.

(8) Incluye IR y CSLL.

**CUADRO III**  
**PRODUCCION PRIMARIA E INDUSTRIAL DE SOJA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
 (Para ventas en el Mercado Interno)

	Argentina	Brasil
	% s/Ing. Total	% s/Ing. Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,00542	0,0187 (2)
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0608 (3)
- Combustibles y Energía	0,00984	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,01506	
Imposición sobre el Valor Agregado		0,0234 (4)
- IVA	0,16688	
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,00652	0,0126 (5)
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional	0,01703	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,00378	0,0134 (6)
Otros	0,00280 (7)	
<b>Subtotal</b>	<b>0,22733</b>	<b>0,1791</b>
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0018 (8)
- Nacional	0,01403	
- Provincial	0,00044	
Imposición sobre la Renta	0,02054	0,0370 (9)
<b>Subtotal</b>	<b>0,03501</b>	<b>0,0388</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina por tm de *aceite refinado y envasado de soja*, la que requiere en promedio 5,56 tm de semilla de soja; se consideró además que la producción primaria y la industrialización tienen lugar en la provincia de Santa Fe. En Brasil, la carga tributaria corresponde a una tm de semilla de soja industrializada, cuyos productos finales son respectivamente *aceite refinado y harina de soja*; en este caso, la producción primaria se realiza en el estado de Mato Grosso y la industrialización en el estado de Paraná y el consumo en São Paulo.

(2) Incluye INSS y FGTS.

(3) Incluye COFINS, Contribuição Previdenciária Rural e ISS.

(4) Incluye PIS y ICMS.

(5) Incluye CPMF y IOF.

(6) Incluye Taxas Estaduais.

(7) Incluye Impuesto Provincial de Sellos, Impuestos Internos e Impuesto sobre los Intereses (Endeudamiento).

(8) Incluye ITR, Contribuição Sindical e IPTU.

(9) Incluye IR y CSLL.

**CUADRO IV**  
**PRODUCCION PRIMARIA E INDUSTRIAL DE SOJA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
 (Para ventas en el Mercado Externo)

	Argentina	Brasil
	% s/Ing. Total	% s/Ing. Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,00466	0,0187 (2)
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0170 (3)
- Combustibles y Energía	0,01686	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,01653	
Imposición sobre el Valor Agregado		0,0028 (4)
- IVA		
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,00707	0,0126 (5)
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional		
Derecho de Importación	0,03579	
Derecho de Exportación	0,15485	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,00376	0,0134 (6)
Otros	0,00241 (7)	
Reintegros impositivos	-0,03871	
<b>Subtotal</b>	<b>0,20322</b>	<b>0,0645</b>
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0016 (8)
- Nacional	0,01208	
- Provincial	0,00038	
Imposición sobre la Renta	0,01249	0,0540 (9)
<b>Subtotal</b>	<b>0,02495</b>	<b>0,0556</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina para una tm de *aceite refinado y envasado de soja*, la que requiere en promedio 5,56 tm de semilla de soja. Además, se considera que la producción primaria y la industrialización tienen lugar en la provincia de Santa Fe. En Brasil, la carga tributaria corresponde a una tm de semilla de soja industrializada, cuyos productos finales son *aceite refinado y harina de soja*, respectivamente. En este caso, la producción primaria se realiza en el estado de Mato Grosso y la industrialización en Ponta Grossa (Paraná) y se tomó para el cálculo de la carga tributaria el 12% del ingreso total y de los impuestos abonados.

(2) Incluye INSS y FGTS.

(3) Incluye COFINS, Contribuição Previdenciária Rural e ISS.

(4) Incluye PIS.

(5) Incluye CPMF y IOF.

(6) Incluye Taxas Estaduais.

(7) Incluye Impuesto Provincial de Sellos, Impuestos Internos e Impuesto sobre los Intereses (Endeudamiento).

(8) Incluye ITR, Contribuição Sindical e IPTU.

(9) Incluye IR y CSLL.

**CUADRO V**  
**PRODUCCION PRIMARIA E INDUSTRIAL DE CARNE VACUNA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
(Para ventas en el Mercado Interno)

	Argentina	Brasil
	% s/Ing. Total	% s/Ing. Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,0630	0,0109 (2)
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0613 (3)
- Combustibles y Energía	0,0140	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,0170	
Imposición sobre el Valor Agregado		0,0264 (4)
- IVA	0,0850	
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,0110	0,0063
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional	0,0010	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,0190	0,0044 (5)
Otros	0,0030 (6)	
<b>Subtotal</b>	<b>0,2130</b>	<b>0,1093</b>
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0019 (7)
- Nacional	0,0240	
- Provincial	0,0140	
Imposición sobre la Renta	0,0550	0,0530 (8)
<b>Subtotal</b>	<b>0,0930</b>	<b>0,0549</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina por kg de *carne vacuna*, para ganado proveniente, faenado y consumido en la provincia de Córdoba. En Brasil, la carga tributaria se computa por kg de carne para ganado vacuno proveniente y faenado en el estado de Mato Grosso do Sul, con consumo final en el estado de São Paulo.

(2) Incluye INSS y FGTS.

(3) Incluye COFINS, Contribuição Previdenciária Rural e ISS.

(4) Incluye PIS y ICMS.

(5) Incluye Taxas Estaduais.

(6) Incluye ITR, Contribuição Sindical e IPTU.

(7) Incluye Impuesto Provincial de Sellos, Impuestos Internos e Impuesto sobre los Intereses (Endeudamiento).

(8) Incluye IR y CSLL.

**CUADRO VI**  
**PRODUCCION INDUSTRIAL AVICOLA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
(Para ventas en el Mercado Interno)

	Argentina	Brasil
	% s/Ing. Total	% s/Ing. Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,0198	0,0211 (2)
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0442 (3)
- Combustibles y Energía	0,0088	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,0192	
Imposición sobre el Valor Agregado		0,0829 (4)
- IVA	0,1695	
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,0096	0,0035 (5)
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional	0,0004	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,0063	
<b>Subtotal</b>	<b>0,2336</b>	<b>0,1517</b>
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0006 (6)
- Nacional		
- Provincial	0,0021	
Imposición sobre la Renta	0,0163	0,0275 (7)
<b>Subtotal</b>	<b>0,0184</b>	<b>0,0281</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina por kg de *pollo*. Además, se considera que la producción y el faenamiento tienen lugar en la provincia de Entre Ríos y el consumo en el resto del país. En Brasil, la carga tributaria corresponde a un kg de *pollo* producido y faenado en Paraná, para consumo en el mismo estado.

(2) Incluye INSS y FGTS.

(3) Incluye COFINS e ISS.

(4) Incluye PIS y ICMS.

(5) Incluye CPMF y IOF.

(6) Incluye ITR, Contribuição Sindical e IPTU.

(7) Incluye IR y CSLL.

**CUADRO VII**  
**PRODUCCION INDUSTRIAL AVICOLA (1)**  
**CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA, SEGUN TIPO DE IMPOSICION**  
 (Para ventas en el Mercado Externo)

	Argentina	Brasil
	% s/Ing. Total	% s/Ing. Total
<b>Impuestos que recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre la Mano de Obra	0,0186	0,0191 (2)
Imposición Venta de Bienes y Servicios		0,0135 (3)
- Combustibles y Energía	0,0276	
- Ingresos Brutos Provinciales	0,0228	
Imposición sobre el Valor Agregado		
- IVA		
Imposición sobre Transacciones Financieras	0,0010	0,0038 (4)
Imposición sobre Comercio y Transacciones Internacional		
- Derecho de Importación	0,0240	
- Derecho de Exportación	0,0511	
Tasas y Contribuciones Provinciales y Municipales	0,0067	
Reintegros impositivos	-0,0347	
<b>Subtotal</b>	<b>0,1171</b>	<b>0,0364</b>
<b>Impuestos que no recaen directamente sobre el proceso productivo primario e industrial:</b>		
Imposición sobre Bienes Personales e Inmuebles		0,0005 (5)
- Nacional		
- Provincial	0,0020	
Imposición sobre la Renta	0,0126	0,0273 (6)
<b>Subtotal</b>	<b>0,0146</b>	<b>0,0278</b>

Notas: (1) La carga tributaria se computa en Argentina por kg de *pollo*; se considera además que la producción y el faenamiento tienen lugar en la provincia de Entre Ríos para el consumo en el mercado externo. En Brasil, la carga tributaria corresponde a un kg de *pollo* producido y faenado en el estado de Paraná, para consumo en el mercado externo.

(2) Incluye INSS y FGTS.

(3) Incluye PIS/COFINS e ISS.

(4) Incluye CPMF e IOF.

(5) Incluye ITR y Contribuição Sindical.

(6) Incluye IR.

**BIBLIOGRAFIA**

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO - ABIA. *A tributação nos Alimentos - Porque Mudar, Como Mudar?* 1999.
- ARAUJO, E. A. "Carga Tributária-Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente", Informe-se, 29. Rio de Janeiro: BNDES. Julio, 2001.
- BALDINELLI, E. *La Argentina en el Comercio Mundial*. Editorial Atlántida SA. 1997.
- CNA, INSTITUTO EUVALDO LODI Y SEBRAE. "Estudo sobre a Eficiência Econômica e Competitividade da Cadeia Agroindustrial da Pecuária de Corte no Brasil". Brasília. 2000.
- GONZÁLEZ CANO, H. "Informe sobre la situación actual de la tributación en los Países Miembros del MERCOSUR" (mimeo). BID. 2001.
- JUÁREZ DE PERONA, H. G. *La Industria Aceitera y el Concepto de Competitividad*. Instituto de Economía y Finanzas, FCE, Universidad Nacional de Córdoba. 2002.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. "La Industria en los 90", Tomo II: *Estructura, Evolución y Perspectivas de algunos sectores seleccionados*, Cuadernos de Economía N° 42. La Plata, Argentina. 1998.
- RIMOLDI DE LADMANN, E. (COORD.). *MERCOSUR y Comunidad Europea*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad. 1995.
- REZENDE, F. *O Peso dos Impostos no Custo da Alimentação: Análise do Problema e Propostas de Solução*, Pró-Alimentos. São Paulo. 1991.
- REZK, E. "Experiences of Decentralisation and Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America", 30 Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina. 1997.
- TOMICH, F.; L. C. MAGALHÃES Y E. GUEDES. "Desoneração do ICMS da Cesta Básica". Texto para Discussão N° 467. IPEA. 1997.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE - USDA. *Oilseeds: World Markets and Trade*. Enero-Diciembre 2002.
- ASOCIACIÓN DE FRIGORÍFICOS E INDUSTRIALES DE LA CARNE DE CÓRDOBA.
- CÁMARA INDUSTRIAL DE ACEITES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIARA), Buenos Aires, Argentina.
- CENTRO DE EMPRESAS PROCESADORAS AVÍCOLAS (CEPA), Buenos Aires, Argentina.
- CÓDIGOS TRIBUTARIOS Y LEYES IMPOSITIVAS PROVINCIALES.
- CÓDIGOS Y ORDENANZAS TRIBUTARIAS MUNICIPALES.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE IMPUESTOS. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Argentina.



# REGIMENES TRIBUTARIOS ESPECIALES EN LA REGION DEL MERCOSUR: IMPLICANCIAS DE POLITICAS TRIBUTARIAS Y DE COMERCIO PARA LA INTEGRACION REGIONAL

Peter D. Byrne \*

## I. INTRODUCCION

Los regímenes tributarios especiales destinados a promover el desarrollo económico han sido parte del panorama de América Latina por muchos años. En la mayoría de los países, los regímenes especiales produjeron resultados limitados, con un costo sustancial al erario del Estado. Sin embargo, esos regímenes tributarios subsisten. Sin duda, parte de la explicación, es la percepción de que los regímenes especiales promovieron la inversión en lugares como Costa Rica e Irlanda. Virtualmente, todo país busca inversión extranjera directa como medio de promover el desarrollo económico.

Hasta hace unos años, el debate sobre incentivos tributarios se enfocaba en las implicancias de la política tributaria y, específicamente, en si la meta de desarrollo económico justificaba el costo de dichos incentivos. Un componente significativo de este tema es si los incentivos tributarios realmente promovían el desarrollo económico; dicho de otra manera, es imposible justificar incentivos que evidentemente tienen un costo en ingresos al erario, si el desarrollo económico no es efectivo.

El costo de los incentivos tributarios al erario es, por lo menos hasta cierto grado, mensurable. El efecto de regímenes especiales en el desarrollo económico es mucho más difícil de medir. Esto es porque las decisiones de inversión están basadas en muchos factores, de los cuales los incentivos tributarios son sólo uno. Más aún, los inversionistas no suelen responder francamente cuando se les pregunta si los incentivos tributarios motivaron la decisión de invertir. El inversionista siempre querrá los incentivos. Aun cuando los incentivos no jueguen un rol especial en la decisión de invertir, el inversionista se beneficiará con el ahorro tributario. Es por ello que el inversionista manifestará generalmente que el incentivo fue importante, temiendo que el incentivo sea revocado si no es decisivo para su decisión de invertir.

Las consideraciones políticas también constituyen una parte importante de este debate. Especialmente cuando un incentivo es otorgado a una región, éste se convierte en un asunto políticamente sensible. Las regiones a las que se les ha otorgado incentivos, desarrollan un sentimiento de merecimiento de los incentivos y están firmemente en contra la revocación del programa de incentivos sin recibir una compensación que frecuentemente es totalmente desproporcionada al beneficio.

La globalización de la economía también tiene implicancias importantes en el debate de incentivos tributarios. Dos acontecimientos trascendentes deben ser considerados. Primero, los países de la región están participando en el proceso de libre comercio en las Américas (Area de Libre Comercio de las Américas - ALCA). Segundo, los miembros del MERCOSUR se convirtieron en miembros del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT) y la Organización Mundial de Comercio

---

\* Profesor Adjunto de Derecho, Universidad de Georgetown.

(OMC). La gama de incentivos tributarios que se ofrecen en la región presenta varios problemas potenciales en el contexto del comercio internacional. Por lo tanto, es necesario investigar la definición de "subvención" del GATT/OMC.<sup>1</sup>

En primer lugar, este trabajo discutirá la cuestión de política tributaria, incluyendo las implicancias para la inversión extranjera, temas relacionados que posiblemente se presenten dentro del contexto del ALCA, y un resumen de consideraciones de política tributaria sobre los incentivos tributarios.

Unos pocos principios guían la discusión. En cuanto a la primera parte, hay amplia evidencia que los incentivos tributarios están en un lugar inferior en la lista de condiciones que motivan a los inversionistas a instalarse en un determinado país; es menos importante que temas como la calidad de los obreros, infraestructura, estabilidad legal y profesionalismo del poder judicial. Es interesante notar que los incentivos tributarios están considerados en el mismo nivel que los convenios para evitar la doble tributación. Pero el factor más importante en la selección de la localización de la inversión es el tamaño del mercado interno de un país; es decir, lo que lo vincula directamente al comercio con la inversión es el factor más importante en la selección. Como los convenios para evitar la doble tributación figuran como criterio relevante para los inversionistas, y más interesante aún para los gobiernos en el contexto del ALCA, se encuentra en esta primera parte un resumen de los componentes más importantes de tales convenios.

Dicha discusión será seguida por las obligaciones impuestas a los países miembros de la OMC en el área de subvenciones. Es importante para los países miembros comprender sus obligaciones como miembros de la OMC, así como las potenciales sanciones por haber utilizado subvenciones prohibidas o recurribles, especialmente cuando dichos países formulan su política tributaria.

---

<sup>1</sup> Para una discusión de acuerdos de comercio subregionales y su tratamiento en zonas francas, véase Granados [2003].

## II. LAS IMPLICANCIAS TRIBUTARIAS DEL ALCA

### 2.1. General

Los dos principales componentes de las relaciones económicas internacionales son el comercio y la inversión. El comercio involucra la transferencia de mercadería para su utilización en otro país, generalmente a través de una venta. El vendedor puede tener contacto limitado con el país del comprador, y generalmente no está comprometido en el uso subsiguiente que se le da a la materia vendida. La inversión comprende el establecimiento de algún tipo de presencia en el otro país y la intención de generar ganancias a través de una actividad económica en el otro país.

Tanto el comercio como la inversión están regulados por el gobierno, y ambos presentan oportunidades de ingreso para el mismo. El comercio está asociado con tarifas de aduana, y en raros casos, con tarifas de exportación. La inversión es gravada con el Impuesto a la Renta. Salvo que el comercio o la inversión estén exoneradas de impuestos, más actividad representa más ingresos para el gobierno. Pero los dos son muy diferentes en otros aspectos: el aumento de las exportaciones representa ingreso de divisas y salud económica, mientras que las importaciones benefician a los consumidores e importadores de bienes de capital, pero representan una pérdida de divisas y pueden resultar en una amenaza a la industria nacional.

Como resultado, los países con frecuencia ven la liberalización del comercio como el precio a pagar por tener acceso a otros mercados, y admiten el acceso a su mercado como parte del paquete. Ninguna reciprocidad parecida se requiere en el caso de la inversión extranjera. La inversión extranjera es buscada activamente por la mayoría de los países, desarrollados y en vías de desarrollo, y no es esencial negociar con otros gobiernos.<sup>2</sup>

Sin embargo, la decisión de donde establecer una inversión está directamente afectada por el libre comercio. Numerosos estudios identifican al mercado interno como el factor más importante al momento de elegir un lugar para una inversión. Por ejemplo, un inversionista generalmente escogerá invertir en Brasil y no en Paraguay, aunque el régimen de inversiones de Paraguay sea más favorable que el de Brasil en todo respecto.

El libre comercio cambia dramáticamente esta ecuación. En el ejemplo anterior, supongamos que Brasil y Paraguay forman un área de libre comercio. En la práctica, Brasil se convierte en parte del mercado interno de Paraguay. Aunque factores como el transporte siempre serán importantes, como lo son en cualquier país grande, un factor destacable a favor de Brasil ha sido eliminado.

A nivel comercial, hay varias situaciones donde el comercio y la inversión están estrechamente entrelazados. Por ejemplo, una compañía puede tener una subsidiaria en otro país que se dedica exclusivamente a la actividad de vender productos manufacturados por la compañía principal. La transferencia de productos de una casa matriz a su subsidiaria está regulada por el campo de comercio internacional. Pero una vez que los productos fueron adquiridos por la subsidiaria, toda ganancia atribuible a la actividad de la subsidiaria está sujeta al Impuesto a la Renta. En este caso, la distinción entre comercio e inversión puede notarse claramente, aunque el mismo grupo económico esté involucrado, como lo es la misma mercadería.

Sin embargo, la distinción es menos clara en otras situaciones comunes. Por ejemplo, una compañía puede importar artículos, no para revender sino para utilizarlos en un proceso de producción (bienes de capital);

---

<sup>2</sup> Véase para una discusión general de inversiones extranjeras directas Tittle y Avi-Yonah [2002].

alternativamente, un artículo puede ser importado para ser incorporado a un producto final (un insumo). En ambos casos, es posible que la inversión sea exportada en parte o en su totalidad. En esos casos, las tarifas de aduanas pueden perjudicar los ingresos del inversionista que, a su vez, puede perjudicar las exportaciones del país.

Es práctica común en algunas industrias (por ejemplo, automóviles) que el proceso de producción sea una cuidadosamente orquestada unión de partes producidas en varios países diferentes, ya sea usando bienes de capital que se originaron en un país distinto al que es utilizado o produciendo un artículo que será exportado. Debemos admitir que esta forma de producción depende de tarifas muy bajas. También se reconocerá que este modo de producción es escogido para alcanzar mayor eficiencia y ganancia. Esto, a su vez, afecta los ingresos y el Impuesto a la Renta del inversionista.

El nexo entre los dos campos es claro. Aún así, el comercio y la inversión son tratados de modo separado. De hecho, quienes formulan las políticas tributarias históricamente han protegido de forma agresiva el área del impuesto internacional de usurpación por acuerdos de comercio. Lo siguiente pretende desarrollar cómo los países de la región pueden aprovechar este nexo en el contexto de libre comercio.

## **2.2. Armonización**

Por lo general, dentro de un país soberano no es difícil que el gobierno central imponga un sistema tributario común en todo el territorio. Lo contrario no sólo sería caótico, sino también haría muy difícil que los contribuyentes lo cumplieran, y potencialmente introduciría competencia para atraer inversiones entre regiones del mismo país. Por ello, los países generalmente tienen un sistema de tributación común, en el cual se aplica la misma tasa de Impuesto a la Renta en todo el país. Los inversionistas eligen dónde invertir tomando en cuenta el lugar en el que tienen más posibilidades de generar mayores ingresos, y no en el que paguen menos impuestos. Los economistas consideran que ésta es la mejor manera de colocar recursos.

Por supuesto, existen excepciones a esta regla y las zonas francas presentan los problemas señalados anteriormente, aunque los contribuyentes no se quejan de su acatamiento ya que ellos no pagan impuestos en esas zonas; más bien, la carga de controlar esas zonas cae en la administración tributaria. Generalmente, esta tarea es onerosa.

La uniformidad procurada al nivel nacional es también deseable al nivel internacional, especialmente en el contexto de una zona de libre comercio. A falta de una zona de libre comercio, las tarifas de aduanas tienden a disminuir la importancia de las diferencias en tasas tributarias que podrían hacer un país más atractivo que otro para los inversionistas. Y, por supuesto, el factor mayor del mercado interno pesa mucho en la decisión del inversionista. Como mencionamos anteriormente, la creación de una zona de libre comercio como el ALCA o el MERCOSUR reduce la importancia de estos dos factores en la elección de la ubicación de una inversión, ya que la eliminación de tarifas de aduana debería llevar a los países miembros a tener un sólo mercado "interno". En esta situación, las diferencias entre sistemas tributarios se vuelven mucho más importantes. La percepción de que un inversionista ha elegido un país y no otro dentro de la misma zona de libre comercio a causa de una ventaja tributaria puede causar fricción, competencia y represalias. Esto se observa con frecuencia cuando hay diferencias dentro de un mismo país.

En el presente hay escasa coordinación formal entre los países de América Latina en cuanto a política tributaria. Es por ello que encontramos una variedad de sistemas tributarios, a pesar de historias legales comunes. Sin embargo, se observa una convergencia entre los sistemas tributarios de la región (Barreix y

Alvarez [2001]). Esto posiblemente se deba al deseo de ser competitivos y al hecho que, con frecuencia, reciben consejo de las mismas entidades.<sup>3</sup>

También, se advierte que las políticas tributarias son formuladas, muchas veces, con poca contribución de expertos en el área de inversión extranjera. Y cuando expertos en tributación internacional participan, generalmente enfocan sus tareas en los asuntos de recaudaciones del gobierno y no en los intereses de los inversionistas. Además, esos expertos unánimemente se oponen a los incentivos tributarios, y por eso los gobiernos terminan diseñando los incentivos sin la ayuda de ellos. Es comprensible que esto resultó en incentivos diseñados para atraer inversión pero que con frecuencia distorsionan las decisiones de inversión y causan una considerable pérdida de recaudaciones, con poco costo agregado en la inversión total. Es bien sabido que muchos países de América Latina se encuentran afectados por acciones legislativas que cambian habitualmente los marcos legales. Es ampliamente reconocido que temas como la estabilidad legal y un poder judicial confiable son más importantes para el inversionista que los incentivos tributarios.

Al nivel internacional, la uniformidad o la aproximación a la uniformidad sólo puede ser alcanzada con la armonización. Sin embargo, la armonización de leyes involucra necesariamente limitaciones de soberanía. Los países que ingresan a un acuerdo de libre comercio ya están renunciando en alguna medida a su soberanía, y la pregunta es cuán lejos están dispuestos a llegar. Un área en la que la Unión Europea ha tenido éxito en alcanzar un grado de concertación es en el área del Impuesto de Valor Agregado.

No obstante, en la misma Unión Europea, el tema de concertar el sistema de Impuesto a la Renta y tasas ha resultado ser mucho más difícil. Sin duda, parte del problema ha sido que los miembros de la Unión Europea llegaron a ese acuerdo en el entendimiento de que el IVA sería concertado, con exportaciones calificadas cero (por ejemplo, un sistema basado en destino) hasta que una regla basada en el origen fuera adoptada colectivamente. Pero el Impuesto a la Renta parece ser más sensible, quizás por la naturaleza progresiva de este impuesto que involucra necesariamente decisiones en cuanto al rol del estado y la financiación de sus actividades, puesto que los países miembros son renuentes a renunciar su soberanía a una entidad supranacional.

Una opción a considerar para los países de América Latina, que respetaría la soberanía pero se acercaría a la concertación, sería la adopción de un Código Modelo de Inversiones, que incluiría leyes tributarias que los miembros del MERCOSUR estarían libres de adoptar en su totalidad o en parte. Dicho Código Modelo podría ser redactado por expertos que están familiarizados tanto con los intereses de los inversionistas extranjeros como con la necesidad de rentas de los gobiernos.

Otro tipo de armonización que se puede hacer al nivel nacional es acomodar la legislación interna para combinarla mejor con las normas internacionales. En Brasil y Argentina hay una serie de impuestos que son desconocidos en los países exportadores de capital. Estos impuestos son anti-técnicos y no se puede acreditarlos en el país de residencia (y por lo tanto tienen un costo real más alto para el inversionista). Ajustar sus sistemas de acuerdo con las normas internacionales sería positivo para los inversionistas y también para la política tributaria de los dos países.

La eliminación de los impuestos anti-técnicos debería ser acompañada por unas reformas obvias. No todos son asuntos técnicos, al contrario, varios son administrativos. Pasos importantes a seguir serían: reducir las sanciones para los contribuyentes que han cometido infracciones tributarias, por lo menos en situaciones donde se comete la infracción sin mala fe; eliminar las amnistías; permitir a la administración tributaria

---

<sup>3</sup> Las entidades que proporcionan la mayoría del asesoramiento a los países de América Latina son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Centro Interamericano para Administración Tributaria (CIAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para asuntos internacionales.

hacer compromisos con contribuyentes cuando hay dudas legales razonables; y establecer un proceso eficiente de consultas técnicas.

### 2.3. Convenios tributarios

Convenios internacionales para evitar la doble tributación (en adelante, "convenios tributarios") han sido parte del panorama económico internacional por cerca de un siglo. El movimiento hacia el libre comercio es mucho más reciente. Es interesante, entonces, que aún se vean como innecesarios, y hasta desfavorables, por un número significativo de países, especialmente en América Latina. La relación entre libre comercio y convenios tributarios amerita mayor discusión.

Antes de discutir los convenios tributarios es importante desarrollar el concepto de "doble tributación" porque su sentido varía de un país a otro. Mientras todos los países desean eliminar la "doble tributación", hay diferencias en lo que ello constituye en cada caso. Por ejemplo, Estados Unidos no se preocupa por la doble tributación que ocurre cuando se gravan los dividendos pagados de la utilidad previamente gravada. Muchos países de América Latina, por contraste, gravarán los dividendos recibidos de subsidiarias que operan en otros países sin considerar el impuesto ya pagado en el país de fuente, algo que Estados Unidos no hace. En el caso de los convenios, la doble tributación significa "doble tributación internacional"; es decir, la doble tributación que puede ocurrir cuando un país no reconoce el impuesto pagado en el otro.

También es necesario entender que los términos de los convenios tributarios son recíprocos, y se espera que el efecto tributario de los convenios lo sea, en la medida que el flujo de inversiones sea también recíproco. Países con niveles similares de desarrollo tendrán un flujo recíproco. Así, no es sorprendente que los países desarrollados casi no tienen dificultad en llegar a un acuerdo sobre convenios tributarios. Tampoco debe llamar la atención que dos países en vías de desarrollo lleguen a un acuerdo, pero el nivel de actividad comercial entre ellos pueda no ser suficiente como para que tengan interés en crear un convenio. Sin embargo, negociaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo a menudo fracasan a causa del efecto no-recíproco de los términos recíprocos de los convenios.

Otro obstáculo a los convenios tributarios en América Latina es el sistema histórico de la tributación basada en la fuente. Aunque todas las principales economías de América Latina se cambiaron a un sistema de "*renta de fuente mundial*", donde los residentes son gravados por sus ingresos mundiales, muchas características del sistema territorial aún subsisten, y con seguridad prevalece una mentalidad basada en la fuente. Estados Unidos y la mayoría de los países europeos, por contraste, siempre vieron al sistema de fuente mundial como el sistema correcto.

Generalmente, los países desarrollados son firmes en su decisión de gravar los ingresos en el país de residencia. Esos países quieren que sus compañías inviertan en el extranjero cuando es más eficiente hacerlo; sin embargo, esos gobiernos también ven esa inversión extranjera como una exportación de capital que podría ser invertida en el país de residencia de esas compañías. Esta insistencia de gravar en el país de residencia no debilita el hecho que los países desarrollados nunca cuestionaron el derecho primario del país de fuente a gravar los ingresos. Esto nos lleva al problema práctico: los países en vías de desarrollo quieren gravar sin límite en el país de fuente, mientras que los países desarrollados (exportadores de capital) consideran que una reducción de la tributación en la fuente es justificada. Sin embargo, se debe notar que los países desarrollados generalmente buscan la eliminación de tributos en la fuente sólo por razones técnicas o prácticas, y no porque dudan del derecho primario de tributación en la fuente.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A veces el conflicto surge de definiciones distintas de "fuente".

Un convenio trata de fomentar el comercio y la inversión internacional. Pero no es suficiente decir que la meta es sólo eliminar la doble tributación y restringir la tributación en la fuente. El tema es mucho más complejo.

## 2.4. Características generales de los convenios

Algunos principios generales deben ser comprendidos antes de pasar a los términos de los convenios. Primero, un convenio modifica la ley interna de un país; si no la modificara, no tendría sentido. El mecanismo utilizado para asegurar que el convenio es válido varía de un país a otro. Segundo, un convenio no puede establecer un impuesto. Esto se deriva del principio general que un convenio sólo puede beneficiar a un contribuyente. Donde un convenio tiene el efecto de aumentar la carga tributaria de una persona, la persona tiene el derecho de aplicar la ley interna en lugar del convenio.

Al principio también hay que enfatizar lo que un convenio *no* es. Un convenio no restringe la política tributaria interna de un país (excepto que los impuestos internos no puedan discriminar contra inversionistas extranjeros). Por lo tanto, un convenio no restringe la tasa del Impuesto a la Renta sobre empresas o individuos residentes; no restringe la manera de calcular tales impuestos; no restringe los impuestos estatales o locales; y no restringe otros impuestos (como el Impuesto al Valor Agregado, los de aduanas, o el Impuesto al Consumo Específico). Los convenios sí tienen importancia, pero se limitan a los temas tributarios que afectan principalmente a los inversionistas internacionales, tanto los extranjeros que invierten en América Latina, como los latinoamericanos que invierten en el extranjero. A continuación se presenta un resumen de temas importantes de los convenios.

### (1) Establecimiento permanente - Actividades empresariales - Transporte

No cabe duda que el artículo de establecimiento permanente es de los más importantes del convenio modelo de la OCDE. El artículo dicta que un país no puede gravar una empresa del otro país si no tiene un "establecimiento permanente" en el país. El artículo explica que un establecimiento permanente es "un lugar fijo donde se realiza actividad empresarial", pero normalmente el debate se enfoca en las listas de actividades que expresamente constituyen o no constituyen un establecimiento permanente. Las actividades que sí constituyen un establecimiento permanente incluyen una sucursal, una oficina, una fábrica, un taller, un almacén, una mina, etc. Por otro lado, se entiende que un lugar fijo *no* constituye un establecimiento permanente si el uso es para reparto, depósito, exposición, compras, investigación, etc. Hay reglas para asegurar que no se puede escapar a la tributación por uso de agentes si el agente no es independiente de verdad.

En muchos casos, el artículo de establecimiento permanente no cambia demasiado la ley interna porque varios países exoneran un nivel mínimo de actividad bajo su ley interna.<sup>5</sup> Su importancia deriva del hecho que los convenios forman una especie de norma común internacional. Como hay un rango limitado de artículos, los inversionistas pueden sentirse cómodos ya que, si hay convenio, saben lo que pueden hacer sin preocuparse por los impuestos. Si no hay convenio, hay que investigar el tema, pues esta preocupación puede estorbar los primeros pasos hacia una inversión.

El artículo de actividades empresariales funciona junto al concepto de establecimiento permanente. Ese artículo explica que, si no hay establecimiento permanente, el país no puede imponer el Impuesto a la Renta.

---

<sup>5</sup> Ofrecen esta exoneración para fomentar el comercio y porque es difícil controlar tales contribuyentes. No obstante, los países de América Latina en su ley interna generalmente no permiten ni un mínimo de actividad sin imponerlo.

Si hay establecimiento permanente, el artículo de actividades empresariales asegura que la empresa recibe el mismo tratamiento que las empresas domésticas. Tales establecimientos quedarían con el Impuesto a la Renta normal, con derecho a las mismas deducciones concedidas a contribuyentes nacionales.

Otro artículo se preocupa de industrias específicas (transporte aéreo o marítimo, o los contenedores) donde la regla general no aplica. El tratamiento especial deriva del hecho que tales empresas son internacionales por su naturaleza y que el efecto es recíproco en la mayoría de los casos.

## (2) Servicios (dependientes e independientes)

El mismo concepto opera para facilitar el movimiento de individuos para eliminar preocupaciones tributarias. Hay artículos específicos que tratan sobre servicios dependientes e independientes.<sup>6</sup> En los dos casos, un residente de un país contratante puede ser gravado en el otro si el individuo está en tal país más que 183 días del año. En el caso de servicios dependientes, hay reglas específicas para circunstancias como, por ejemplo, si el patrón es residente de otro país contratante, o si el empleado es accionista de la empresa. Para los servicios independientes, la regla es paralela al concepto de establecimiento permanente; es decir, si hay un lugar fijo en el otro país, normalmente tal país tiene derecho de gravar a este individuo, pero tiene que concederle el derecho de deducir sus gastos.

Se advierte una diferencia importante entre estas reglas y el concepto territorial. Con un sistema territorial, 100% de la renta derivada de un país está gravada en tal país, no importa el hecho que tal individuo puede haber pasado sólo una semana o un día en tal país. Hay que tener en cuenta que algunas preocupaciones tributarias pueden estorbar las actividades de tales personas. Además es importante reconocer que muchas personas simplemente no cumplen con la obligación de pagar impuesto en el país donde ha prestado servicios.

Otros artículos ofrecen tratamiento especial si los artículos anteriores producen resultados no deseados. Por ejemplo, un músico o deportista puede ganar muchísimo dinero en poco tiempo. En este caso, los convenios reconocen que el país de fuente debería tener derecho a gravar esta renta. Un artículo específico explica que un país sí puede gravar a estas personas; no obstante, quedarían exoneradas bajo el artículo de servicios independientes. El mismo principio está incluido en algunos convenios para el caso de directores de empresas. Por otro lado, otros artículos ofrecen una exoneración aún más amplia en caso de categorías específicas de maestros, estudiantes, empleados del estado, etc. En estos casos no se habla de mucho dinero y los países coinciden en que deberían hacer todo lo posible para facilitar este tipo de intercambio.

Evidentemente, estas reglas representan un sacrificio para los países del MERCOSUR, dado que tienen definiciones muy amplias de fuente en el tema de servicios. Este concepto de fuente no se combina con la norma internacional, la que considera estrictamente donde se realiza el servicio. Actualmente, hay muchas posibilidades de doble tributación debido a este conflicto. Hay que analizar si no sería mejor sacrificar algo de las recaudaciones para arreglar esta situación a través de un convenio tributario.

## (3) Tasas de retención/dividendos; intereses y regalías

Históricamente, estos artículos eran muy controvertidos durante las negociaciones entre países desarrollados y los países en vías de desarrollo. En términos generales, los países en vías de desarrollo tenían tasas de

---

<sup>6</sup> El nuevo modelo de la OCDE elimina el artículo de Servicios Independientes, a través del tratamiento de tales individuos comprendido en otros artículos. Pero la gran mayoría de los convenios todavía tienen este artículo.

retención elevadas (hasta 40% ó 50%), y tales tasas se aplicaban a la cantidad *bruta* de dividendos, intereses y regalías. Los países en vías de desarrollo temían reducir la tasa, pues ello podría transferir recaudaciones a los países desarrollados. Los países desarrollados respondieron que el beneficio sería para los inversionistas extranjeros, porque una tasa reducida sobre la renta bruta significa una gran carga tributaria.<sup>7</sup> La realidad es una mezcla: como la situación tributaria de las empresas varía, a veces una reducción de tasas sería un beneficio para la empresa y, en otros casos, una transferencia de recaudaciones al país de residencia.

Los países de la OCDE normalmente negocian convenios con tasas de retención bajas. En el caso de los dividendos, casi siempre es 5% para accionistas que tienen más del 10% de las acciones de la empresa y 15% para otros; entre 0% y 10% para intereses; y entre 0% y 15% para regalías. También es común tener tasas múltiples para categorías de intereses y regalías. Por ejemplo, muchos países reconocen que un banco no puede hacer un préstamo si sufre una tasa de retención del 5% o más, pero un préstamo entre una subsidiaria y su casa matriz debe tener una tasa más alta. De igual manera, los países en vías de desarrollo normalmente aceptan que las regalías relacionadas con libros técnicos deben tener una tasa reducida, pero no aceptan una tasa baja cuando se trata de una película de Sylvester Stallone.

Los países del MERCOSUR eliminaron sus tasas de retención sobre dividendos, y redujeron sus tasas de retención sobre intereses bajo ciertas circunstancias, y parece que muchos préstamos califican para la tasa reducida. Esta política también es común -la mayoría de países no quiere que los impuestos estorben el flujo internacional de capital y préstamos-.<sup>8</sup> Es decir, reducir las tasas de retención, por lo menos sobre unas categorías de préstamo, tampoco significa un gran sacrificio para los países del MERCOSUR.

Las regalías podrían continuar como problema. Los países del MERCOSUR todavía mantienen tasas altas sobre regalías. Afortunadamente, los países desarrollados aprecian la dificultad en este tema, y no insisten tanto si el país en vías de desarrollo acepta tasas bajas con respecto a dividendos, y algunas categorías de intereses y regalías.

Las tasas operan junto a otro artículo, el de "Empresas Relacionadas". Este artículo reserva a las administraciones tributarias el derecho de ajustar los pagos entre partes relacionadas para reflejar lo que las partes no relacionadas habrían pagado. Por ejemplo, es posible que una subsidiaria pague a su casa matriz una regalía mayor a lo que pagaría si no fuera su casa matriz, con el fin de deducir el gasto y pagar una tasa de retención reducida. Este artículo asegura que la administración pueda corregir este mecanismo.

Finalmente, hay que reconocer que un convenio restringe la política tributaria de un país. Por ejemplo, es cierto que reducir la tasa de retención sobre los dividendos no significa un sacrificio actualmente, pero en el futuro es posible que un país pondría nuevamente una tasa alta. Por otro lado, hay que reconocer que los inversionistas buscan estabilidad, y el compromiso de no subir las tasas es un componente importante del efecto de los convenios. Además, siempre es posible terminar el convenio si realmente causa problemas.<sup>9</sup>

#### (4) Ganancias de Capital

Cuando una persona no residente obtiene una ganancia de capital, los convenios normalmente exoneran tal ganancia para el país de residencia (pero algunos convenios permiten al país de fuente gravar tal ganancia

---

<sup>7</sup> Cuando los inversionistas calculan su impuesto en el país de residencia, una tasa de 5% sobre la renta bruta puede ser mayor que una tasa de 35% sobre renta neta, pues todo depende de los gastos.

<sup>8</sup> Estados Unidos exonera la mayoría de los intereses pagados a los no residentes.

<sup>9</sup> El hecho que muy pocos países terminan sus convenios indica que los compromisos no son muy onerosos.

si la venta representa un porcentaje importante de las acciones de la empresa). Obviamente, los países con sistema territorial opinan que tal ganancia pertenece al país de fuente, y cuando se consideran los flujos de inversión, esta regla podría perjudicar a los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, muchos países de América Latina exoneran las ganancias de capital unilateralmente. Esta regla tiene dos raíces. Primero, refleja una política económica a favor del movimiento de capital. Es reconocido que el Impuesto sobre Ganancias de Capital estorba los cambios de inversión. Segundo, este impuesto es fácil de eludir. Muchos inversionistas canalizan su inversión por una subsidiaria en un paraíso fiscal (como Islas Caimán o Panamá, así como a veces por países como Holanda o Gran Bretaña). Si hay Impuesto sobre Ganancias en el país de fuente, sencillamente venden las acciones de la subsidiaria, donde no hay impuesto. Es decir, exonerar tales ventas, unilateralmente o por convenio, no significa un sacrificio importante de recaudaciones.

#### (5) Principios generales (evitar la doble tributación, procedimiento amistoso y la no-discriminación)

Hay dos artículos que reciben poca atención pero son muy importantes: las garantías de evitar la doble tributación, procedimiento amistoso y la no-discriminación. Cuando los países se comprometen a evitar la doble tributación, un inversionista recibe una garantía que no existe cuando no hay convenio. Si se considera esta garantía con los artículos de empresas relacionadas (que discute los precios entre tales empresas) y el procedimiento amistoso (que autoriza comunicación entre administraciones tributarias para resolver problemas), un inversionista está protegido del serio riesgo que un país vaya a ajustar su renta, y el otro país no reconozca el cambio. Bajo estas circunstancias, la doble tributación puede ocurrir si no hay convenio.

La no-discriminación también tranquiliza a los inversionistas. Combinado con el artículo de procedimiento amistoso, el inversionista tiene una garantía que, después de una inversión, un país no va a cambiar su política de manera que los extranjeros paguen más impuestos que los residentes. El conjunto de estos artículos y otros ofrece al inversionista confianza y estabilidad. Obviamente, los convenios ofrecen beneficios específicos y concretos, pero los inversionistas enfatizan la importancia de los principios que les ofrecen estabilidad y confianza.

#### (6) La administración tributaria

No cabe duda que el intercambio de información tributaria ayuda a derrotar a la evasión y la elusión tributaria. Este hecho amenaza a ciudadanos de los países del MERCOSUR con inversiones en los países que buscan convenios con la región.<sup>10</sup> Igualmente, los convenios brindan una oportunidad a las administraciones tributarias. Como se describe arriba, el procedimiento amistoso (cooperación entre las administraciones tributarias) ayuda al control de los precios de transferencia. De todos modos, los convenios normalmente ofrecen cuatro maneras de colaborar con la administración tributaria del otro país. Si no hay convenio, sería un delito compartir información tributaria con funcionarios de otro país.<sup>11</sup>

Primero, las administraciones pueden arreglar un sistema de intercambio "automático", donde los países pasan información tributaria que recopilan como parte de sus actividades rutinarias. Un ejemplo sería que un país envíe una lista de residentes del otro país que recibieron dividendos del primer país.

---

<sup>10</sup> Hay casos donde los ciudadanos ricos de un país se ponen en contra de los convenios porque tienen miedo que su administración tributaria vaya a descubrir sus actividades en el extranjero.

<sup>11</sup> Los funcionarios de otro país tienen que mantener la información compartida como secreto; y no pueden divulgarla a funcionarios no tributarios.

Segundo, es el "*pedido específico*". Si una administración necesita información de otra que no puede obtener por otro camino, puede pedirla. La administración que recibe el pedido tiene que buscar la información con todas las medidas que posee. Tal vez, esta medida es más importante. Por ejemplo, sería típico que Brasil necesite información de otro país para verificar una cuenta bancaria, el valor de un terreno, o cualquier tipo de información que no se provee bajo el sistema de intercambio automático. La administración tributaria del otro país tiene que usar los poderes que tiene para obtener y mandar la información pedida. Existen condiciones, por ejemplo, en que el pedido tiene que ser específico -la administración tributaria no podría pedir información bancaria de Juan Gómez- y tendría que especificar tres o cuatro bancos donde el contribuyente tal vez tiene una cuenta. También, la administración que pide la información tiene que tener un interés tributario. No puede pedir información que corresponde a una investigación no tributaria.

Tercero, es el intercambio voluntario. Si la administración de un país, en el transcurso de sus actividades, descubre algo que puede interesar a la administración del otro país, el convenio autoriza la entrega de esta información. Obviamente, no hay obligación, pero compartir información voluntariamente aumenta la probabilidad de que la otra administración vaya a colaborar recíprocamente.

Cuarto, el convenio autoriza las investigaciones y las auditorías conjuntas. Muchas veces es más eficiente estudiar los asuntos internacionales de un contribuyente como equipo. Las preguntas relacionadas con precios de transferencia, desplazamiento de personal y varias otras son comunes, y muchas veces facilitan el proceso para el contribuyente.

Estas cuatro medidas, que la administración tributaria no posee sin convenio, fortalecen la lucha contra la evasión.

## 2.5. Conexión entre el ALCA y los convenios

El componente de comercio debe ser analizado, ya que ilustra la conexión entre el ALCA y los convenios para evitar la doble tributación.<sup>12</sup> En términos legales, no hay conexión formal. El número de convenios para evitar la doble tributación en el mundo fácilmente supera el número de convenios de libre comercio. En términos generales, los convenios de libre comercio representan una relación mucho más profunda entre dos países, así que es natural que tal convenio surja después de tener un convenio tributario. No obstante, este orden no es necesario, y hay pocos casos donde se ha establecido libre comercio sin tener un convenio tributario.

Entonces, vale la pena analizar los convenios tributarios como mecanismo para atraer la inversión dentro del contexto de una zona de libre comercio, como podría ser el ALCA. Como se ha mencionado, la inversión depende del tamaño del mercado y la expansión del mercado "interno" de un país a través de un acuerdo de comercio tiene un potencial de mayor inversión.<sup>13</sup> El ALCA crearía un mercado mucho mayor que el mercado del MERCOSUR. La cuestión, entonces es si los países de América Latina están preparados para explotar las oportunidades de atraer inversión en ausencia de un convenio tributario con Estados Unidos.

Al momento, se podría decir que los países del MERCOSUR no están preparados. Como se expresó anteriormente, los sistemas tributarios de la región no se combinan con las normas internacionales. Aunque

---

<sup>12</sup> Por muchos años estuvo la percepción de que, en el caso de Estados Unidos, un convenio tributario debía venir antes que el libre comercio, como ocurrió en el caso de México. Después de todo, Estados Unidos tiene convenios tributarios con más de setenta países, y libre comercio con sólo unos pocos. Sin embargo, el caso reciente de Chile sugiere que un convenio tributario no necesita anteceder al libre comercio.

<sup>13</sup> Entendiendo, por supuesto que muchos otros factores afectan la decisión de invertir.

la negociación de convenios con Estados Unidos no solucionaría todos los problemas, sería un paso importante.

## 2.6. Política tributaria y Zonas Francas

Es importante revisar las principales consideraciones de política tributaria relacionadas con las Zonas Francas. Los temas de importancia para los inversionistas serán considerados primero, seguidos por un resumen de los intereses de los forjadores de la política tributaria del gobierno.

Los ahorros en impuestos que ofrecen las zonas francas son atractivos para las compañías que pueden generar ingresos a través de sus operaciones en esas zonas. Pero este ahorro puede ser temporal si es considerada la situación tributaria global de la compañía. Este tema surge del hecho que la mayoría de los inversionistas son de países que gravan a sus residentes sobre su renta mundial, y dominan regímenes tributarios especiales, generalmente conocidos como "*Corporaciones Extranjeras Controladas*".

La tributación de una compañía a nivel mundial es ahora familiar para los oficiales tributarios de América Latina. Como mencionamos, muchos países gravan ahora los ingresos mundiales de sus residentes. En términos generales, el ingreso mundial del residente está sujeto a las tasas impositivas ordinarias en el país de residencia, y se calcula un impuesto tentativo. Esta obligación tributaria tentativa se reduce, a veces hasta cero, por el Impuesto a la Renta pagado con respecto a ingresos de fuente extranjera.

La situación se complica en algunas situaciones cuando el residente es una corporación que opera en otros países a través de entidades legales separadas ("*subsidiarias*"). La regla general requiere que las rentas generadas por esas subsidiarias sean gravadas en el país de residencia como si hubieran sido ganadas por la casa matriz, pero no hasta que los ingresos hayan sido distribuidos a la casa matriz.<sup>14</sup> Esta reducción del impuesto del país de residencia es con más frecuencia obtenida a través del sistema de "*crédito por impuesto pagado en el extranjero*", donde el impuesto extranjero pagado reduce la obligación tributaria del país de residencia dólar a dólar.

En un caso simple, las rentas de una subsidiaria en una zona franca serían gravadas en el país de residencia cuando son distribuidas, y la casa matriz cargaría con todo el peso del impuesto del país de residencia, porque no se pagó ningún impuesto extranjero que podría reducir ese tributo -ningún impuesto extranjero pagado resulta en ningún crédito-. Esto elimina efectivamente los beneficios de la zona franca. Sin embargo, como se mencionó arriba, este impuesto no es pagado hasta que los ingresos sean distribuidos a la casa matriz. Con frecuencia, la casa matriz ordenará a la subsidiaria no distribuir los ingresos por cinco o diez años, y a veces por más tiempo. Los ingresos, por consiguiente, no son gravados en el país de residencia por muchos años, creando así un beneficio significativo para la compañía. Este beneficio se llama "*aplazamiento*".<sup>15</sup>

Muchos países también tienen lo que se llama reglas "*anti-aplazamiento*" diseñadas para reducir los abusos de las compañías que eligen no distribuir los ingresos a la casa matriz para que no tengan que pagar impuestos. Aunque estas reglas varían considerablemente, vale la pena notar los puntos principales de las reglas de Estados Unidos: EE.UU. castiga a las compañías que no distribuyen los ingresos a ese país cuando es ingreso "*pasivo*", (por ejemplo, ingresos como intereses, dividendos y regalías). El castigo es gravar

<sup>14</sup> Hay un gran rango de reglas que rigen cuando la casa matriz tiene que reconocer la renta percibida por sus subsidiarias, lo que se considera renta de fuente extranjera, y el método para eliminar la doble tributación.

<sup>15</sup> Muchas veces se usa el término "*diferimiento*", pero la OMC usa el término "*aplazamiento*".

esos ingresos como si hubieran sido repatriados a Estados Unidos, lo que significa que serán gravados en el país. En efecto, una compañía de Estados Unidos puede operar en una zona franca y, como su ingreso no es "*pasivo*", puede recibir años del beneficio de aplazamiento tributario.

Las preocupaciones de los gobiernos son muy diferentes. Considerando primero a los países que ofrecen incentivos, existe la presión política de crear empleo o ayudar a las regiones pobres del país sin gastar las rentas públicas. Una zona franca proporciona la ilusión de un beneficio sin gasto fiscal. Sin embargo, la realidad es muy diferente. Aún en países donde las zonas francas son consideradas un éxito, la pérdida de rentas públicas puede ser inmensa. Controlar los abusos de las zonas requiere una atención desproporcionada de la administración tributaria.

Los gobiernos de los países que exportan capital también tienen grandes preocupaciones. Incluso los países ricos poseen desempleo y buscan más inversión. Cuando otros países compiten por esa inversión reduciendo o eliminando impuestos, los países que exportan capital razonablemente ven esto como competencia "*desleal*". Debe notarse que algunos países, a diferencia de Estados Unidos, castigan a sus compañías por invertir en lugares de baja tributación, gravando los ingresos inmediatamente, eliminando así el beneficio del aplazamiento. Esta deslealtad percibida derivó en iniciativas como el proyecto OCDE de controlar la "*competencia tributaria desleal*", y, por cierto, también las reglas de la OMC discutidas en este trabajo.

Dos temas finales deben ser discutidos. Cualquiera sea el beneficio de las zonas francas, se debe notar primero que su intención es atraer inversiones de otro lugar. Con mucha frecuencia el lugar de donde se retiran esos capitales hubiera permitido un uso más efectivo del capital. Esta distorsión es anti-económica y tiene un impacto negativo en el crecimiento económico mundial. Segundo, y en un nivel más práctico, ningún incentivo tributario atraerá inversiones a una región donde una compañía no pueda generar ganancias. Cualquier inversionista escogerá con gusto pagar impuestos sobre un buen flujo de renta neta en vez de perder dinero en una zona franca.

## **2.7. Análisis: Armonización, convenios tributarios e incentivos tributarios**

A pesar de no ser el tipo ni grado de armonización discutida anteriormente, debemos reconocer que los convenios tributarios claramente proveen armonización de los temas relacionados con la inversión extranjera. Esto es válido tanto para los inversionistas como para los gobiernos. Para el gobierno, hay intercambio de información y la posibilidad de trabajar con otra administración tributaria para controlar a los contribuyentes con operaciones en ambos países. Desde la perspectiva del inversionista, existe la garantía de eliminación de la doble tributación internacional, la promesa de que las administraciones tributarias trabajarán juntas para resolver los problemas del inversionista, ciertos impuestos en la fuente son limitados, etc. Además, los convenios tributarios siguen un patrón que los asesores tributarios del inversionista reconocen. Esto facilita la tarea de los analistas en el país de residencia del inversionista en su análisis de una potencial inversión.

Por otra parte, los convenios tributarios representan estabilidad para los inversionistas. Normalmente, los convenios no pueden ser modificados por leyes subsiguientes. Los convenios son rara vez revocados y tienden a ser modificados por las partes sólo ocasionalmente. Por ello, los inversionistas estarán confiados que las ventajas del convenio no van a desaparecer.

En resumen, la verdadera armonización regional de los sistemas del Impuesto a la Renta ocurrirá sólo en el largo plazo, si es que ocurre. Sin embargo, un nivel útil de armonización de los sistemas del Impuesto a la Renta ya está disponible en la modalidad de convenios tributarios. Sería prudente que todos los países revisaran su política de convenios tributarios, tanto dentro como fuera del MERCOSUR, para determinar si nuevos y modernos convenios tributarios serían aconsejables.

Evidentemente, las zonas de libre comercio plantean problemas al concepto de la armonización. De hecho, una zona libre de impuestos desorganiza el tratamiento consistente *dentro de un país*, antes de considerar a los socios comerciales. Dentro de un bloque de comercio, dichas zonas crean el potencial para la generación de problemas. Mientras todos los miembros del bloque esperan aumentar las inversiones con el establecimiento de un mercado más grande, es razonable esperar que la competencia por las inversiones sea justa. Así, una zona de libre comercio distorsiona la decisión natural de localización de una inversión dentro de un país (dichas zonas son diseñadas para distorsionar esas decisiones, sino no habría razón para su existencia) y potencialmente distorsionará la decisión a nivel internacional. Esta es la razón por la que los bloques comerciales impiden o limitan los incentivos tributarios (Granados [2003]). Si se permiten zonas francas dentro de una zona de libre comercio, pueden llevar a competencias y represalias.

Las zonas francas y otros incentivos tributarios no son necesariamente un obstáculo para un convenio tributario. De hecho, algunos países desarrollados dan su apoyo tácito a dichas zonas permitiendo *"tax sparing"* o *"créditos equivalentes"* en sus convenios con países en vías de desarrollo. A través de esta técnica, un crédito *"fantasma"* es concedido para impuestos que hubieran sido cobrados por el país fuente si no fuera por el incentivo. Esto asegura que el beneficio del incentivo tributario vaya al inversionista y no al país de residencia. En este caso el país de residencia está promoviendo activamente la distorsión de la decisión de localización de la inversión. Una vez más, la pérdida de rentas públicas representada por el incentivo no tendría sentido si la inversión no fuera atraída desde un lugar distinto. Se debe notar que muy pocos países ofrecen *"tax sparing"* actualmente.

En lo relativo al ALCA, Estados Unidos nunca utilizó los convenios tributarios para colaborar con los programas de promoción de inversiones de otros países. De hecho, la ley interna de Estados Unidos tiende a debilitar los incentivos tributarios a través del sistema de tributación de fuente mundial y regímenes anti-aplazamiento. Sin embargo, el aplazamiento todavía está disponible en muchas situaciones y un incentivo tributario puede ser atractivo para un inversionista estadounidense.

Los detalles de las reglas estadounidenses sobre el crédito por impuesto pagado en el extranjero y anti-aplazamiento están más allá del alcance de este trabajo, pero el punto importante es que Estados Unidos se remite a sus leyes internas en estos asuntos. Los convenios son vistos como inapropiados para estos temas. Pero también es razonable concluir que Estados Unidos y varios otros países están menos inclinados a negociar un convenio con un país que tiene zonas francas significativas. Estados Unidos, por ejemplo, considera innecesario tener un convenio tributario a no ser que las ganancias sean gravadas en el país fuente sino no hay ninguna doble tributación que eliminar.

## **2.8. Consolidación; reorganizaciones**

Si una corporación de Estados Unidos tiene operaciones en California y en Massachussets, y la operación de California arroja pérdidas de 100 en un año dado, y la operación de Massachussets genera ganancias de 200, la pérdida de la operación California se deduce del ingreso de la operación de Massachussets. Se debe el Impuesto a la Renta de Estados Unidos sobre los 100 de renta neta. Este resultado es así aún si las dos operaciones son administradas por dos corporaciones distintas de propiedad común. Esto es posible por la "consolidación", un concepto ampliamente aceptado en Estados Unidos y otros países desarrollados. En la práctica, se considera poco importante que las dos operaciones estén a 5.000 kilómetros de distancia entre ellas, y administradas por diferentes entidades legales. Los hechos importantes son: (a) que las entidades pertenecen al mismo grupo económico, y (b) que las operaciones son en el mismo país. Por ello, los resultados pueden ser consolidados para efecto de la tributación.

En cuanto al primer punto, los países desarrollados generalmente consideran correcto mirar al grupo económico más que a la entidad legal para determinar los ingresos. La estructura legal es considerada menos importante que el grupo económico común; después de todo, hay muchas razones no tributarias (especialmente responsabilidad limitada) para elegir operar a través de varias corporaciones en lugar de una sola entidad grande.<sup>16</sup>

También es práctica común limitar la consolidación teniendo como base los límites nacionales, aunque hay excepciones. Por lo tanto, una compañía (aún la misma entidad legal) con operaciones en Buenos Aires y Montevideo, sólo a una fracción de distancia comparada con el caso de California y Massachussets, no podrá consolidar sus pérdidas ni en Uruguay ni en Argentina, ya que están en países diferentes.

Por un lado, América Latina debería considerar seguir el ejemplo de los países desarrollados en cuanto a la consolidación de corporaciones del mismo grupo económico, pues son los límites nacionales los que son relevantes para los temas a tratar. Si una compañía que opera en California y Massachussets puede combinar sus resultados, y si una compañía que opera en Bahía y São Paulo puede combinar sus resultados, ¿por qué una compañía que opera en Buenos Aires y Montevideo no puede hacer lo mismo? Hay muchos obstáculos para alcanzar este tipo de acuerdo. Sin embargo, el tema es fundamental. Si los países de la región perciben las ventajas de combinar sus mercados con fines comerciales, quizás considerarían lo mismo para fines de inversión. La armonización de los regímenes del Impuesto a la Renta sería un componente de esto; la consolidación sería otro. La consolidación sólo puede ser tenida en cuenta luego que la armonización haya sido lograda.

Otra área fundamental relacionada con lo anterior es el tratamiento tributario de las reorganizaciones. Los países de América Latina reformaron, al nivel nacional, sus reglas referidas a las reorganizaciones. Esto es importante para facilitar las necesidades de las compañías de operar en la entidad corporativa más adecuada.<sup>17</sup> Para el futuro, vale la pena considerar si los países que son miembros de un área de libre comercio deberían permitir la misma flexibilidad para posibilitar la reorganización de todas las compañías situadas en el área en los mismos términos que se ofrecen a dichas reorganizaciones al nivel nacional.

---

<sup>16</sup> Es interesante observar que los países de América Latina se resisten a la consolidación corporativa cuando hay propiedad común en vista de la voluntad de esos países a aceptar la renta de la corporación y sus accionistas como una sola. Esto se refleja en la eliminación de la doble tributación que se verifica en la mayoría de los países de América Latina. Curiosamente, Estados Unidos ha insistido en gravar a la corporación y a sus accionistas separadamente, aunque esto está actualmente bajo revisión.

<sup>17</sup> Evidentemente es necesario tomar medidas para evitar el abuso de arrastres de pérdidas, por ejemplo, y otras técnicas de planificación.

### III. INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y LA ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO

#### 3.1. Incentivos tributarios que constituyen subvenciones

Como se puede observar en el artículo inicial de Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, los incentivos tributarios constituyen sólo una de las categorías de la subvención.

*"Definición de subvención:*

*1.1 A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:*

- a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:*
  - i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);*
  - ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);*
  - iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes;*
  - iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos; o*
- a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y*
- b) con ello se otorgue un beneficio.*

*1.2 Una subvención, tal como se define en el párrafo 1, sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V cuando sea específica con arreglo a las disposiciones del artículo 2. (Énfasis añadido; una nota a pie de página explica que las exportaciones a tasa cero para el Impuesto de Valor Agregado no representan una subvención)."*

Aunque este estudio se limita al concepto de beneficios tributarios, esta definición más amplia debe ser considerada cuando se analiza cualquier tipo de plan de incentivo-promoción.

Después del lenguaje general del párrafo 1.1, la primera guía real aparece en el párrafo 1.2. Este párrafo establece que una subvención será prohibida por el Acuerdo sólo si es "*específico*". Este término, después de haberle otorgado un rol tan importante, es reseñado en el Artículo 2. El Artículo 2.1 señala que una subvención es específica cuando se aplica a "una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (denominados en el presente Acuerdo "determinadas empresas") dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante...".

Excluidas de esta categoría de "*específicas*" están las subvenciones otorgadas de acuerdo con "criterios o condiciones que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que

sean de carácter económico y de aplicación horizontal; cabe citar como ejemplos el número de empleados y el tamaño de la empresa".

Cualquier ley que cree una subvención, por lo tanto, debe ser diseñada de tal forma que no sea considerada como específica. Más aún, el Acuerdo clarifica que ese criterio "*objetivo*" será específico si es aplicado de manera que socave la intención de esta limitación. El Artículo 2.2 señala que las subvenciones otorgadas a "algunas empresas situadas dentro de una región geográfica designada" también son específicas. Que la región esté económicamente deprimida ya no es un factor.

Para resumir, la calificación de subvención como "*no-específica*" es el resultado óptimo para un país que desea evitar la aplicación del Acuerdo SMC. Sin embargo, como se discutirá más adelante, hay numerosas razones no comerciales para evitar dichas subvenciones. Pero si una subvención es específica, será vista rigurosamente y sujeta a algún tipo de sanción bajo el Acuerdo, a no ser que caiga dentro de una de las excepciones limitadas de las reglas de subvenciones específicas.

### 3.2. Subvenciones específicas

Después de otorgar su aprobación general a las subvenciones no específicas, el SMC puso en marcha tres categorías generales de subvenciones específicas: aquéllas que están prohibidas, aquéllas que son recurribles y aquéllas que están permitidas, a pesar de que son específicas. La consecuencia de tener subvenciones prohibidas o recurribles será discutida después que identifiquemos a las categorías.

La primera categoría a ser tratada en el Acuerdo SMC será la categoría "*prohibida*" que se encuentra en la Parte II (llamada "*Subvenciones Prohibidas*"). Se debe notar que ni el Artículo 1 ni el Artículo 2 se refieren a la promoción de exportaciones ni a la discriminación contra las importaciones. El Artículo 3, que establece la prohibición de ciertas subvenciones específicas, sí hace esa referencia. Luego de excluir el Acuerdo de Agricultura, el Artículo 3 prohíbe "subvenciones contingentes, legales o de hecho (...) al uso de bienes domésticos sobre los importados". Este criterio general se aplica a todas las subvenciones, entre ellas, a las subvenciones tributarias.

Una orientación más específica se ofrece en el Anexo I del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Entre las subvenciones enumeradas en el Anexo I están:

*"e) La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales.*

*f) La concesión, para el cálculo de la base sobre la cual se aplican los impuestos directos, de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o los resultados de exportación, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno."*

Estas medidas están relacionadas con el Impuesto a la Renta. Sin embargo, se debe tomar nota que todos los impuestos deben ser considerados. El relevo parcial o total de varios tipos de impuestos son el sello de las zonas francas.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Para propósitos de este estudio, "*zonas francas*" y "*regímenes especiales*" serán usados como términos genéricos para comprender regímenes especiales con beneficios tributarios basados en la geografía, u otros regímenes especiales, reconociendo que la terminología que se usa para estos conceptos varía de un país a otro.

Un ejemplo importante de subvención que no sea al Impuesto a la Renta se encuentra en programas de "descuento" relacionados con impuestos de importación, impuesto de alcabala, etc. El Anexo I proporciona ejemplos:

"g) *La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno.*

h) *La exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores sobre los bienes o servicios utilizados en la elaboración de productos exportados (...) (mayor que lo que está permitido). Cuando se venden en el mercado interno; sin embargo, (...) (se permite cuando) dichos impuestos indirectos en cascada se aplican a insumos consumidos en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio) (...)*

i) *La remisión o la devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio) (...) (excepción para sustitutos en ciertas circunstancias)."*

En esencia, las reglas permiten la remisión de cantidades que se pueden atribuir razonablemente a exportaciones y artículos consumidos en la producción (desperdicios) relacionados con dichas exportaciones, pero no más. Las variaciones de los planes de remisión "simplificados" (por ejemplo, porcentaje fijo del valor FOB de las exportaciones no relacionado con los cargos pagados sobre ingresos importados) no son permitidas. También están prohibidas las reducciones de tarifas en los ingresos importados hasta un valor equivalente al total del artículo exportado. Esta categoría incluirá a muchas exportaciones de zonas francas. Por contraste, un programa de remisión que reembolsa hasta la cantidad de cargas de importación verdaderamente representadas en un artículo exportado sería permitido (Laird [1999]). Una guía de los límites de los programas de descuentos se encuentra en el Anexo II del Acuerdo SMC, junto al criterio usado por las "autoridades de investigación".

### 3.3. Subvenciones no recurribles

El Artículo 8 señala dos grupos de subvenciones "no recurribles", el primer grupo comprende subvenciones "no específicas" que ya han sido excluidas de la aplicación de este Acuerdo por los Artículos 1 y 2, y un segundo grupo de subvenciones específicas que no son recurribles por razones especiales. No es necesario entrar en detalle porque el período inicial de cinco años para este segundo grupo no fue renovado. Por lo tanto, no son relevantes.

Por ello, la categoría no recurrible del Artículo 8 es redundante, porque las subvenciones que son no específicas ya están excluidas bajo el Artículo 1. Otras subvenciones pueden ser no recurribles por los efectos, o falta de efectos que producen, como se discute a continuación.

### 3.4. Subvenciones recurribles

Esto nos deja con la categoría intermedia final, aquellas subvenciones no prohibidas pero, sin embargo, recurribles. Como se menciona anteriormente, esta categoría incluye subvenciones que son específicas

pero no son orientadas a la exportación o discriminatorias contra las importaciones. Si un país miembro cree que hay una subvención justificable, puede tomar medidas de acuerdo a lo señalado a continuación en la sección llamada "*Remedios*".

El punto de partida para las Subvenciones Recurribles es el Artículo 5:

*"Efectos desfavorables*

*Ningún Miembro deberá causar, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 1, efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros, es decir:*

- a) daño a la rama de producción nacional de otro Miembro;*
- b) anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros, directa o indirectamente, del GATT de 1994, en particular de las ventajas de las concesiones consolidadas de conformidad con el artículo II del GATT de 1994;*
- c) perjuicio grave a los intereses de otro Miembro..."*

A los países miembros se les permite mantener subvenciones recurribles, pero un socio comercial puede tomar medidas para contrarrestar cualquier daño sufrido.<sup>19</sup> La Parte V del Acuerdo SMC explica los procedimientos para esas medidas.

**Párrafo (a): Daños**

El Artículo 5 se refiere a la Parte V ("*Medidas Compensatorias*") para la definición de "*daño*". El Artículo 15 "*Determinación de Daño*" tiene esta nota:

*"En el presente Acuerdo se entenderá por "daño", salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo."*

Una explicación más útil, aunque menos directa, se encuentra en el párrafo 15.4 del Acuerdo SMC:

*"El examen de la repercusión de las importaciones subvencionadas sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de la producción, las ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión (...) Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva."*

<sup>19</sup> Una gran parte de lo que sigue es de Roessler [2001].

En resumen, si se puede establecer evidencia veraz, casi todo daño económico causado por una subvención específica será recurrible aunque no esté dirigido a las exportaciones.

#### Párrafo (b): Anulación o Menoscabo de Beneficios

El Artículo XXIII:1(b) del GATT permite a cualquier miembro de la OMC a presentar queja cuando considera que "algún beneficio que resulte directo o indirectamente bajo este Acuerdo es anulado o menoscabado (...) como resultado de (...) la aplicación por otro (Miembro de OMC) de cualquier medida, ya esté o no en conflicto con las provisiones de este Acuerdo". El GATT no define ni los beneficios provenientes bajo el GATT ni las medidas que son capaces de anularlo o menoscabarlo. Una nota interpretativa del Artículo 5 del Acuerdo SMC estipula que:

*"Los términos anulación o menoscabo se utilizan en el presente Acuerdo en el mismo sentido que en las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, y la existencia de anulación o menoscabo se determinará de conformidad con los antecedentes de la aplicación de esas disposiciones."*

El GATT 1947 establece cuatro casos donde una medida menoscabó un beneficio establecido bajo el GATT:

- una concesión de tarifa había sido negociada;
- se había introducido una medida subsecuentemente que trastorna la relación competitiva entre el producto por el cual la concesión fue concedida y el producto al que la medida fue aplicada; y
- la medida no era razonablemente esperada al momento que la concesión fue negociada.

En 1955 se decidió:

*"...una parte contratante que ha negociado una concesión de tarifas bajo el Artículo II puede considerarse que, para los propósitos del Artículo XXIII, tiene una razonable expectativa, salvo evidencia en contra, que el valor de la concesión no será anulado ni menoscabado por la introducción o aumento de un subsidio doméstico al producto en cuestión." (BISD 3S/224)*

Tomando en cuenta lo anterior, las demandas de anulación o menoscabo tienen muchas posibilidades de éxito si el país creó o aumentó la subvención después del otorgamiento de la concesión de tarifa y dicho país no puede rebatir la presunción que la subvención no podía haber sido razonablemente esperada.

Entre las medidas que pueden ser tomadas por un país que no ha respetado sus concesiones tributarias se encuentran:

- retiro de la subvención;
- retiro de los efectos adversos de la subvención;
- retiro de la concesión menoscabada y el ofrecimiento de concesiones equivalentes como compensación, de acuerdo con el Artículo XXIII del GATT para la renegociación de concesiones tarifarias;
- retiro de la concesión menoscabada de acuerdo con los procedimientos del Artículo XXIII y no reconocer concesiones compensatorias, en cuyo caso los Miembros de la OMC con intereses principales de abastecimiento pueden suspender concesiones sustanciales equivalentes, inicialmente negociadas con el miembro que subsidia; o

- negación a realizar algo de lo antes citado, en cuyo caso el Miembro de la OMC que planteó la queja puede ser autorizado a tomar "contramedidas, equivalentes con el grado y naturaleza de los efectos adversos que determina existan".

Párrafo (c): Perjuicio Grave / Contramedidas

Bajo el Artículo 6.3 del Acuerdo SMC, lo siguiente constituye perjuicio grave:

*"6.3 Puede haber perjuicio grave, en el sentido del apartado c) del artículo 5, en cualquier caso en que se den una o varias de las siguientes circunstancias:*

- a) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del Miembro que concede la subvención;*
- b) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto similar de otro Miembro al mercado de un tercer país;*
- c) que la subvención tenga por efecto una significativa sub-valoración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Miembro en el mismo mercado, o tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado;*
- d) que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media durante el período de tres años inmediatamente anterior; y que ese aumento haya seguido una tendencia constante durante un período en el que se hayan concedido subvenciones."*

El Artículo 6.3 es la provisión operativa relativa a perjuicio grave; las presunciones rebatibles que se plantean en el Artículo 6.1 son irrelevantes para países en vías de desarrollo, ya que esos países están exonerados del Artículo 6.1 en virtud del Artículo 27.8.

### 3.5. Remedios

El remedio apropiado para las violaciones al Acuerdo SMC depende en la naturaleza de la violación. El sistema es a veces llamado "*enfoque de semáforo*", reflejándolas en tres categorías: subvención prohibida (rojo), recurrible (ámbar), y no recurrible (verde).<sup>20</sup>

#### Rojo/Prohibidas

Si una subvención se encuentra en esta categoría, no es necesaria ninguna demostración de evidencia. Simplemente, a los países miembros no se les permite mantener esas subvenciones. Otros miembros pueden responder con contramedidas o con medidas compensatorias después de la iniciación del proceso especificado. Este proceso se inicia con una consulta entre los países miembros, en el que se espera que ambos miembros cooperen en la provisión de evidencia. Si, después de treinta días, el problema no fue

<sup>20</sup> Lo que sigue se encuentra en el sitio *web* de la OMC, y en Roessler [2001].

resuelto, puede ser llevado al proceso formal de resolución de disputas. Los Artículos 4.6. a 4.9 señalan un cronograma acelerado para la resolución del problema:

- "4.6 El grupo especial presentará su informe final a las partes en la diferencia. El informe se distribuirá a todos los Miembros dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que se haya establecido la composición y el mandato del grupo especial.*
- 4.7 Si se llega a la conclusión de que la medida de que se trate es una subvención prohibida, el grupo especial recomendará que el Miembro que concede esa subvención la retire sin demora. A este respecto, el grupo especial especificará en su recomendación el plazo dentro del cual debe retirarse la medida.*
- 4.8 Dentro de los 30 días siguientes a la presentación del informe del grupo especial a todos los Miembros, el informe será adoptado por el OSD, a menos que una de las partes en la diferencia notifique formalmente a éste su decisión de apelar o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe.*
- 4.9 Cuando se apele contra el informe de un grupo especial, el Organo de Apelación emitirá su decisión dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la parte en la diferencia haya notificado formalmente su intención de apelar. Si el Organo de Apelación considera que no puede rendir su informe en ese plazo, comunicará por escrito al OSD los motivos del retraso, indicando el plazo en el que estima que podrá presentarlo. En ningún caso la duración del procedimiento excederá de 60 días..."*

Si la subvención no es retirada dentro de ese plazo, el Organo de Solución de Diferencias (denominado en el presente Acuerdo "OSD") autorizará al miembro agraviado a tomar "contramedidas apropiadas" (Artículo 4.10 del Acuerdo SMC). Una interpretación de "apropiadas" es que dicha medida induzca efectivamente al acatamiento sin ser desproporcionada o punitiva. Dichas resoluciones de disputas deben ser concluidas dentro de los seis meses, con acatamiento requerido a corto plazo. El arbitraje está disponible para países que consideran que las contramedidas invocadas son excesivas (Artículo 4.11). Se asume que las contramedidas autorizadas serán adecuadas para forzar al miembro a cesar de proveer la subvención en cuestión.

#### Ambar/Recurrible

A diferencia de las subvenciones prohibidas, las subvenciones recurribles pueden ser legalmente mantenidas por los países miembros. Sin embargo, cualquier socio comercial puede gravar con medidas compensatorias para contrarrestar el efecto adverso de tales subvenciones en su industria doméstica, siempre y cuando se cumplan los requerimientos procesales y sustantivos incluidos en la Parte V del Acuerdo SMC. Como se expresa anteriormente, un Miembro puede llevar una queja bajo el procedimiento de acuerdo de disputa de la OMC si cree que la subvención resultará en daño a su industria doméstica, anulación o menoscabo de un beneficio concedido por el GATT, o perjuicio grave a sus intereses.

El Artículo 7 establece un procedimiento de acuerdo de disputa acelerado para estas quejas. El cronograma es acelerado, pero no es tan urgente como el proceso para subvenciones prohibidas. Bajo este procedimiento, el panel debe emitir su reporte dentro de los ciento veinte días y el proceso de apelaciones debe concluirse dentro de los sesenta días. Si se determina que la subvención causó daño a la industria doméstica, anulación, menoscabo o serio perjuicio, "el Miembro que otorga o mantiene dicha subvención tomará los pasos apropiados para remover los efectos adversos o eliminará la subvención".

En el caso que esos pasos no fuesen tomados dentro de los seis meses desde la aceptación del reporte (normalmente un período de implementación de hasta quince meses puede ser otorgado), el Miembro con la queja puede solicitar "contramedidas equivalentes al grado y naturaleza de los efectos adversos que existen".

En general, un país miembro puede utilizar tanto la opción de contramedidas incluidas en la Partes II y III del Acuerdo como medidas compensatorias de acuerdo a la Parte V. Con respecto a los efectos de una subvención específica en el mercado doméstico del Miembro importador, sin embargo, sólo una forma de recurso, o contramedidas autorizadas por OSD o medidas compensatorias, está disponible.<sup>21</sup> Como anota Roessler, es posible que un país miembro que ha sido afectado adversamente por subvenciones imponga una tarifa equivalente para enfrentar los efectos de la subvención en su propio mercado y responder a los efectos de la subvención en mercados de países terceros imponiendo "*contramedidas apropiadas*".

Otra limitación beneficia a los países en vías de desarrollo. De acuerdo con el Artículo 27.9 del Acuerdo SMC:

*"Por lo que respecta a las subvenciones recurribles otorgadas o mantenidas por un país en desarrollo Miembro distintas de las mencionadas en el párrafo 1 del artículo 6, no se podrá autorizar ni emprender una acción al amparo del artículo 7 a menos que se constate que, como consecuencia de una subvención de esa índole, existe anulación o menoscabo de concesiones arancelarias u otras obligaciones derivadas del GATT de 1994 de modo tal que desplace u obstaculice las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del país en desarrollo Miembro que concede la subvención, o a menos que se produzca daño a una rama de producción nacional en el mercado de un Miembro importador."*

Esta provisión tiene el efecto de limitar los remedios del Artículo 7 a casos donde hay "anulación o menoscabo" de modo tal que desplace u obstaculice las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del país en desarrollo Miembro que concede la subvención, o a no ser que produzca daño a una rama de producción nacional en el mercado de un Miembro importador. Ya que el daño está cubierto en la Parte V, las medidas compensatorias son permitidas.<sup>22</sup> La nota número 36 del Acuerdo SMC define el término "derecho compensatorio" como "un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del Artículo VI del GATT de 1994".

Una queja de perjuicio grave puede, en principio, abordar los efectos de una subvención en cualquier mercado, incluyendo mercados de un país tercero.

En conclusión, vale la pena señalar que esta categoría de subvenciones recurribles ha sido utilizada con poca frecuencia por los países miembros.

---

<sup>21</sup> Ver Nota 35 del Acuerdo SMC.

<sup>22</sup> Como se nota en la explicación en el sitio web de la OMC, "daño a una industria doméstica provocado por importaciones subvencionadas dentro del territorio del Miembro agraviado (...) este es el único motivo para aplicar medidas compensatorias".

### 3.6. Extensión 2002-2007 y después

El Artículo 28 del Acuerdo SMC permitía una ventana de tres años para que todos los países miembros eliminaran sus subvenciones prohibidas; este período terminó el 1 de enero de 1998. Sin embargo, el Artículo 27 del Acuerdo SMC, llamado "Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros", dice en la parte relevante:

*"27.2 La prohibición establecida en el párrafo 1 a) del artículo 3 no será aplicable a... países en desarrollo Miembros por un período de ocho años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, a reserva del cumplimiento de las disposiciones del párrafo 4. (...)*

*27.4 Los países en desarrollo Miembros a que se refiere el párrafo 2 b) eliminarán sus subvenciones a la exportación dentro del mencionado período de ocho años, preferentemente de manera progresiva. No obstante, los países en desarrollo Miembros no aumentarán el nivel de sus subvenciones a la exportación, y las eliminarán en un plazo más breve que el previsto en el presente párrafo cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación no esté en consonancia con sus necesidades de desarrollo."*

Esta provisión facultó a la mayoría de los países de América Latina a otorgar y mantener subvenciones de exportación hasta el 1 de enero de 2003, si es que dichas subvenciones no se habían incrementado desde el 1 de enero de 1995. El SMC hace referencia a países en desarrollo miembros disminuyendo las subvenciones prohibidas en el transcurso del período de transición, pero la propuesta obviamente no calculó la tenacidad de ciertos miembros en mantener programas de incentivos. De hecho, varios países atrajeron inversiones ofreciendo incentivos que se extendían más allá del período de transición.

Con anterioridad a la reunión reciente de la OMC en Doha, había ansiedad en varios países por el conflicto entre los compromisos que esos países habían hecho con los inversionistas y los hechos en el marco de la OMC. Hasta cierto punto, países (como Costa Rica) que habían explotado el período de transición hasta el máximo, en vez de disminuir las subvenciones como lo indicaba el Acuerdo SMC, Artículo 27.4, fueron recompensados por su actitud.

Para facilitar la transición a una economía libre de subvenciones de exportación (y para facilitar la situación insostenible creada por las subvenciones de exportación que ya habían sido otorgadas para años posteriores a 2001), la OMC aprobó un período de transición, desde 2002 hasta el final de 2007. El período de transición está disponible sólo para ciertos países, para algunas subvenciones de exportación, y sólo después que ciertos procedimientos hayan sido seguidos. El nuevo acuerdo contempla la posibilidad de pedir otra extensión y, de todos modos, tiene el período final de dos años para países que no reciben extensión.

En Doha, la OMC estableció procedimientos para la consideración de pedidos de extensión de los países en desarrollo bajo el Artículo 27 del Acuerdo de 1994. Se decidió que sólo algunos países en desarrollo calificarían para estas extensiones: aquéllos cuya cuota de las exportaciones mundiales no fuera mayor a 0,10% en 1998-2000, y cuyo producto bruto interno a 2000 fuera US\$20 mil millones o menos. Ciento veinte países calificaron. Costa Rica fue el último país en la lista, con precisamente 0,10% de participación de las exportaciones mundiales. Panamá está en la lista (N° 67 con una participación de 0,01% ), así como Honduras (N° 81 con 0,02%); Guatemala, (N° 100 con 0,04%); El Salvador, (N° 101 con 0,05%); y la República Dominicana (N° 116 con 0,09%). Perú siguió a Costa Rica en la lista con 0,11% de participación en las exportaciones mundiales.

La tabla siguiente resume la situación de varios países de América Latina.

## AMERICA LATINA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE EXTENSION OMC

País	% de exportaciones mundiales 1998-2000	Ingreso Nacional Bruto (US\$ miles de millones, 1999, Banco Mundial)	Número de país en la lista de la OMC	Beneficiario de los procedimientos de extensión acordados
Panamá	0,01	8,7	67	Sí
Honduras	0,02	4,8	81	Sí
Guatemala	0,04	18,6	100	Sí
El Salvador	0,05	11,8	101	Sí
Rep. Dominicana	0,09	16,1	116	Sí
Costa Rica	0,10	12	120	Sí
Perú	0,11	53,7	121	No
Colombia	0,20	90	134	No
Chile	0,28	69,6	141	No
Venezuela	0,39	87,3	143	No
Argentina	0,44	276,1	146	No
Brasil	0,88	730,4	158	No
México	2,39	428,9	172	No

Fuente: Granados, de datos obtenidos del documento OMC, G/SMC/38, del 26/10/01 y del Banco Mundial.

Ecuador no figura en la lista. De acuerdo con su ingreso a la OMC, no tiene derecho a los términos de Artículo 27.4. En la lista de Granados, Paraguay y Uruguay no aparecen, pero Paraguay califica, y de hecho se nota que Uruguay solicitó una extensión, a pesar de tener un poco más de los US\$20 mil millones permitidos.

Programas de subvenciones de exportaciones en la forma de exenciones totales o parciales de tributos e impuestos internos a partir de 1 de setiembre de 2001 son elegibles. Un concepto clave es la noción de "*statu quo*" ("*standstill*"), que significa que ningún nuevo incentivo puede ser introducido; sólo los incentivos existentes pueden permanecer. Los países que no se ajustaron al espíritu del acuerdo de 1994 fueron recompensados otra vez: aquéllos que redujeron sus incentivos ahora están limitados a los incentivos existentes, pero aquéllos que mantuvieron los incentivos a nivel de 1995 pueden mantener dichos incentivos hasta 2007.

Pedidos de extensión tenían que ser presentados en 2001. Se llevarán a cabo revisiones anuales para considerar la extensión para el siguiente año calendario. Las extensiones subsiguientes se harán hasta 2007 sobre la base de acatamiento a varios criterios. Aún en 2007, los países podrán solicitar extensiones, y los incentivos deberían ser permitidos hasta 2007 aunque no se otorgue la extensión.<sup>23</sup>

Esta resolución representa un triunfo para los países en desarrollo comprendidos en la lista. Con un sistema claro previsto para extensiones, dichos países podrán extender sus zonas francas por seis años.

El Artículo 27.2 (a) del Acuerdo SMC también amerita mención especial. Se refiere al Anexo VII, que designa a algunos países pobres, entre otros Bolivia, Guatemala, Guyana, Nicaragua, y República Dominicana. El Artículo 27.5 otorga a esos países ocho años a partir de la fecha en que alcancen el nivel de ingresos *per*

<sup>23</sup> Ver artículo 1(g) de los procedimientos para extender, de acuerdo con Artículo 27.4 para países específicos en vías de desarrollo.

*cápita* de US\$1.000 antes que tengan que cumplir. El Acuerdo Doha permite a estos países continuar fuera de los límites del Acuerdo SMC hasta el momento que alcancen el nivel de US\$1.000 (en dólares constantes de 1990, por tres años consecutivos), con la fecha de "*inmovilidad*" ocurriendo cuando dicho umbral sea alcanzado. Los procedimientos de extensión permiten entender que los papeles requeridos deberían haber sido remitidos hasta fines de 2001 [véase 6 (b)].

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha analizado muchas vinculaciones entre el libre comercio y la tributación. Sin embargo, en el fondo sólo hay un triángulo pequeño donde el nexo es bien concreto: tributación/zonas francas (subvenciones)/libre comercio. En los demás sentidos, los temas de tributación y de comercio pueden existir de manera paralela pero independiente. No obstante esta posibilidad, una conclusión principal de este estudio es que los dos campos están muy vinculados en la práctica y, por tanto, los países de la región del MERCOSUR deben formular sus políticas considerando los dos ámbitos simultáneamente. Ya tomaron un paso en este sentido: combinaron los dos campos en el acuerdo del MERCOSUR, donde los países miembros se comprometen a terminar con las zonas francas antes de 2013.

Algunos países insisten en que los incentivos tributarios han promovido el desarrollo económico. La experiencia abrumadora de los países en la región del MERCOSUR con respecto a zonas francas, por contraste, ha sido negativa. En términos de desarrollo económico, el costo ha sido extremadamente alto. Se ha facilitado el contrabando. Desgraciadamente, métodos más sofisticados para medir el verdadero costo de dichas zonas y otros incentivos tributarios sólo han sido introducidos últimamente. Como en otros países, con seguridad el uso de "*análisis de gastos tributarios*" cambiará la actitud de muchos legisladores que, con frecuencia, creen que los incentivos tributarios no involucran costo en rentas públicas.

Los países de la región deberían centrarse en un enfoque más comprensivo para el futuro, uno que considera tanto las oportunidades de inversión ofrecidas por el ALCA como las limitaciones impuestas por los compromisos de varios acuerdos de comercio. Casi todas las consideraciones -política tributaria, política económica, administración tributaria eficiente- están en desacuerdo con las zonas francas y otros incentivos tributarios. Debe reconocerse que esta política siempre ha sido un error, no simplemente una práctica que debe terminar a causa de obligaciones comerciales internacionales. No obstante, los intereses políticos son difíciles de superar. Un paso crítico es la habilidad de ejecutar un análisis de gastos tributarios, para que los legisladores no crean que las exoneraciones no traen costos. Por otro lado, es usual y políticamente necesario compensar a regiones afectadas por la eliminación de zonas francas, creando infraestructura, por ejemplo.

Es importante pensar en una nueva filosofía para atraer inversiones. Con el ALCA en el horizonte, un esfuerzo al nivel de toda la región puede ser posible. El ALCA tiene el potencial de crear el gran mercado "*interno*" que los inversionistas buscan. También debe haber un renovado énfasis en otros temas que los inversionistas históricamente han señalado como importantes para ellos: estabilidad legal, cortes competentes y honestas, infraestructura, etc. La corrupción es siempre dañina y debe ser suprimida.

Una política tributaria coherente es aún más importante. No es sólo que las leyes tributarias cambian constantemente, dichos cambios rutinariamente incluyen provisiones ilógicas. Mientras la armonización quizá es muy ambiciosa en este momento, un nuevo énfasis en convergencia debería ser posible. La armonización no sólo significa una acción entre los países de la región, sino una aproximación a las normas internacionales: mantener sistemas tributarios únicos es un lujo que no tiene sentido para los países del MERCOSUR. Por lo tanto, parte de este esfuerzo debe ser el reconocimiento de cómo las leyes locales interactúan con las leyes de los países exportadores de capital. Los convenios tributarios también representan un modesto pero alcanzable paso hacia la armonización de las leyes y la obtención de algún grado de estabilidad. Toda evidencia sugiere que los convenios tributarios son una opción sensata. México y otros países de América Latina que han implementado convenios tributarios muestran resultados positivos. Es una lástima que los países de América Latina no se hayan movilizado en forma más rápida en la negociación de estos convenios.

Pero cualquier esfuerzo regional necesitará financiamiento. En toda la región, uno observa un significativo sub-financiamiento de las entidades de política tributaria. Las entidades de política tributaria deben estar calificadas no sólo para hacer legislación coherente sino también para estar adecuadamente equipadas para educar a la legislatura. Muchos errores legislativos involucran la pérdida de ingresos al erario de millones de dólares. Dichos errores serían menos frecuentes con el adecuado financiamiento de las entidades de política tributaria.

La formulación de una política tributaria quizá sería más efectiva si es combinada con la política de inversiones extranjeras. Otras áreas de política de inversión extranjera también se beneficiarían con un enfoque regional. Una posibilidad creada por un enfoque regional sería un foro de resolución de conflictos. Entre los inversionistas extranjeros hay muchas dudas sobre si las cortes de los países de América Latina puedan interpretar la ley de manera imparcial. Un tribunal regional de inversiones reduciría considerablemente esa ansiedad.

## BIBLIOGRAFIA

BARREIX, A. Y D. ALVAREZ. "Cambios en el contexto internacional y sus efectos en la tributación de América Latina y el Caribe", documento presentado en el *XIII Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile. 2001.

GRANADOS, J. *Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*, Serie INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 20. Buenos Aires: BID-INTAL. 2003.

LAIRD, S. "Export Policy and WTO", *The Journal of International Trade and Economic Development*, 8:1, pp. 73-88. 1999.

ROESSLER, F. *Costa Rica's Free Zone System And The Law Of The World Trade Organisation..* Junio, 2001.

TITLE, M. B. Y R. S. AVI-YONAH. "Foreign Direct Investment: Overview and Current Status", texto para una discusión general de inversiones extranjeras directas. 2002.



## **VISION DEL SECTOR PRIVADO**



## ASPECTOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO QUE PREOCUPAN A LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

Pablo Dukarevich \* y Martín Barreiro \*

### 1. Complejidad y eficiencia del régimen tributario argentino

*El régimen tributario argentino es un aspecto fundamental en el análisis que efectúan los inversionistas extranjeros. A continuación detallamos algunas de sus principales falencias y las propuestas que los especialistas en finanzas públicas consideran que deberían implementarse a fin de fomentar la inversión en Argentina.*

El régimen tributario argentino es considerado complejo e ineficiente por, entre otros, los siguientes motivos: (a) altos impuestos sobre el uso del trabajo que son diferentes para distintos grupos de trabajadores y regiones; (b) un impuesto a las ganancias de las personas restringido y que es sustituido con los aportes previsionales; (c) una tributación indirecta en el nivel provincial y municipal muy ineficiente, y con un peso importante en el nivel nacional en algunos consumos específicos y en esquemas de percepción y retención imperfectos; (d) una alta evasión en la recaudación de los tres niveles de gobierno; (e) tratamientos subjetivos de alto costo fiscal; (f) un sesgo poco justificable a favor de los proyectos que se financian con endeudamiento; y (g) una administración tributaria proporcionalmente más cara y menos eficaz que en otros países.

Existen algunos conceptos consensuados entre los expertos de finanzas públicas sobre cuál es el diseño sobre el que debería basarse el régimen tributario argentino. Se enfatiza más en los aspectos de eficiencia que en los de equidad, pero también se ha sacrificado eficiencia por viabilidad administrativa e institucional.

Por ello, debiera procurarse que el sistema tributario se base en un impuesto al consumo generalizado (IVA) con pocas exenciones y alícuota uniforme; con impuestos adicionales sólo para algunos consumos que procuran resolver problemas de contaminación o externalidades (bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles); con un sistema de impuesto a las ganancias de las personas que mantiene una estructura progresiva, también con pocas exenciones y deducciones para evitar que se disipe esa progresividad y se afecte la eficiencia; y con un impuesto a las ganancias de las sociedades con tasa uniforme alineada a la tasa marginal máxima del impuesto personal que actúe como un sistema de retención para algunos ingresos de capital. Existe menos consenso respecto de cuál debe ser la imposición sobre las ganancias de capital (aspectos de eficiencia exigirían gravarlas como si fueran ingreso ordinario, pero las dificultades de control sugieren eximir las), sobre el uso de impuestos presuntos o cedulares (aunque se les asigna un mayor papel en los países con debilidades de administración); y sobre la utilización de impuestos al trabajo, aunque se observan cada vez mayores intentos por justificar su reemplazo por impuestos al consumo, que parecen haber sido frenados por los problemas de transición de un impuesto a otro, más que por otras razones.

---

\* Baker & MacKenzie, Argentina.

Los aspectos señalados en el presente trabajo surgen de la experiencia de Baker & McKenzie en el asesoramiento de inversionistas extranjeros y diversos trabajos enumerados en la bibliografía. Dichas fuentes han sido consultadas y, en algunos casos, citadas textualmente a los efectos de redactar este trabajo.

## 2. Impuesto a las Ganancias

### (i) Suspensión del ajuste por inflación impositivo

*La actual suspensión del mecanismo de ajuste por inflación impositivo causa un perjuicio a los contribuyentes argentinos que debería resolverse a la brevedad y con efectos retroactivos al momento de devaluarse la moneda nacional.*

El abandono de la convertibilidad que aparejó una suba de la moneda extranjera alcanzando el orden del 300%, seguida de la pesificación de las obligaciones y el consiguiente aumento de los precios que se sucedieron durante el año 2002 hasta rondar el 80%, ha producido un descalabro en las cuentas de las empresas argentinas, y en especial en su balance impositivo. Es por ello que, fundamentalmente en el Impuesto a las Ganancias, resultarán gravadas rentas que en realidad no lo son, en cuanto no tengamos presente la moneda extranjera o llevemos todo a moneda constante. Por esta razón, dado que resulta de toda injusticia abonar impuesto por ganancias ficticias, consideramos que debiera ser aplicable la normativa dispuesta en el Título VI de la Ley de Impuesto a las Ganancias, o sea el ajuste por inflación, que está suspendido en su aplicación. Nuestra opinión se sustenta en la Constitución Nacional, que obliga a respetar el derecho a la propiedad y a la defensa, así como la capacidad contributiva de los ciudadanos y el reparto equitativo de las cargas públicas.

### (ii) Imprecisión en la determinación de la fuente: Servicios prestados en el extranjero

*Las autoridades fiscales argentinas han pretendido gravar las rentas obtenidas por residentes extranjeros como consecuencia de la prestación de servicios fuera de la República Argentina. A continuación detallamos el tratamiento impositivo aplicable y algunas consideraciones al respecto.*

La Ley del Impuesto a las Ganancias dispone la existencia de dos criterios de gravabilidad: (i) el de renta mundial, y (ii) el de fuente o territorialidad según se trate de residentes en el país o residentes en el exterior respectivamente.

Las ganancias de fuente argentina obtenidas por los residentes en el extranjero, están alcanzadas por el Impuesto a las Ganancias. Es decir, para que proceda la retención a beneficiarios del exterior es necesario que los pagos que se realicen sean en concepto de una ganancia de fuente argentina obtenida por residentes extranjeros.

A los efectos de determinar la fuente de una ganancia es necesario establecer cuál es y dónde se encuentra la causa generadora de la ganancia o enriquecimiento gravado.

En términos generales, una ganancia es considerada de fuente argentina cuando proviene:

- De bienes situados, colocados o utilizados económicamente en Argentina;
- De la realización en el territorio argentino de cualquier acto o actividad susceptible de producir beneficios;
- De hechos ocurridos dentro del límite argentino;
- Asimismo, se dispone que para determinar si la ganancia es de fuente argentina no se tiene en cuenta la nacionalidad, domicilio o residencia del titular o de las partes que intervengan en las operaciones, ni el lugar de celebración de los contratos.

El Decreto Reglamentario de la Ley del Impuesto a las Ganancias dispone que son ganancias de fuente argentina "... los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución que se perciba por el desempeño de actividades personales o **por la prestación de servicios dentro del territorio de la República Argentina.**" (el destacado nos corresponde).

La Ley no define la fuente extranjera, solamente se ocupa de determinar lo que grava y lo que no grava se deduce por exclusión.

Por lo tanto, las ganancias percibidas por los servicios prestados en el extranjero no calificarían como ganancia de fuente argentina y por lo tanto, un residente del exterior que obtiene una ganancia de fuente extranjera no estaría alcanzado con el Impuesto a las Ganancias del país.

Sin embargo, las autoridades fiscales argentinas han sostenido que aquellos servicios que tuvieran efectos en Argentina serían de fuente local y, consecuentemente, estaría gravada la ganancia obtenida por beneficiarios extranjeros.

Esta posición se basa en el Artículo 12 de la Ley del Impuesto a las Ganancias que establece "... serán considerados de fuente argentina los honorarios u otras remuneraciones originados por asesoramiento técnico, financiero o de otra índole prestado desde el exterior."

Sin embargo, para que exista asesoramiento debe necesariamente intervenir una labor intelectual de quién la preste, traducida en consejo, instrucción, advertencia, indicación, enseñanza, etc., que permite la aplicación de mayores conocimientos o experiencias sobre determinado tema, en beneficio del fin para el cual fue requerido.

Consecuentemente un servicio prestado en el exterior solamente debería estar alcanzado por el Impuesto a las Ganancias siempre que el servicio retribuido diera lugar a que el sujeto del exterior emita un dictamen dando una opinión sobre el tema consultado, recomendando un curso de acción a seguir. Este punto de vista ha sido históricamente ratificado por la jurisprudencia administrativa y judicial que, tal como indicáramos, las autoridades fiscales argentinas han pretendido revertir en recientes precedentes.

(iii) Establecimientos permanentes: Ausencia de reglas claras

*En la mayoría de las legislaciones internas y de los tratados, para evitar la doble imposición, se prevé que las personas no residentes de un país no tributan Impuesto a la Renta en la medida en que no posean un establecimiento permanente en ese otro país. El concepto de establecimiento permanente tiende a establecer un umbral de actividades a partir del cual el país de la fuente puede comenzar a gravar. Su definición resulta bastante compleja en virtud de inconsistencias y falta de definiciones del régimen tributario argentino.*

Resulta elemental establecer cual es la definición de establecimiento permanente que debe utilizarse por aquellas empresas del exterior que obtengan ganancias empresarias en Argentina. Para cubrir esta laguna en los antecedentes administrativos y judiciales y en la doctrina se ha recurrido a diferentes definiciones que conducen a distintos resultados: construcción de una definición dentro del Impuesto a las Ganancias, la que prevé el impuesto a la ganancia mínima presunta o la que incluyen los modelos internacionales de convenios para evitar la doble imposición.

A partir de la reforma introducida por la Ley N° 25.063 (30/12/98) se podría agregar la definición de establecimiento permanente que existe para las empresas no argentinas que operan en el exterior. Para

estas empresas podría ser importante no sólo no evitar la existencia de un establecimiento permanente sino crearlo para poder atribuir ganancias fuera de Argentina.

Además del interrogante de la definición surge el de la atribución de resultados a los establecimientos permanentes. Es usual recibir consultas respecto al tratamiento impositivo aplicable en el caso de realizar actividades en Argentina que, en ocasiones, serían consideradas no habituales bajo otros regímenes tributarios y, consecuentemente, no sujetas a tributación. Sin embargo, dichas actividades podrían estar gravadas en Argentina debiéndose atribuir los beneficios obtenidos a un establecimiento permanente local. Esto ocasionaría una serie de inconvenientes que incluirían la posibilidad de estar sujeto a una doble tributación, tener que registrar un vehículo corporativo en Argentina y cumplir con el régimen impositivo local.

### **3. Impuesto al Valor Agregado**

#### **(i) Utilización - Transferencia - Reembolso de créditos fiscales**

*Las limitaciones que existen con respecto a la utilización de saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado causa un perjuicio económico y financiero a los contribuyentes argentinos que requiere una solución inmediata.*

La Ley del IVA distingue entre saldos técnicos y por ingresos directos. Los primeros surgen del mecanismo de liquidación del gravamen (débitos fiscales menos créditos fiscales) y los segundos son consecuencia de pagos que realiza el propio contribuyente o que ingresen por él a través de los regímenes de retención o percepción existentes. Los saldos técnicos sólo pueden ser aplicados a débitos fiscales correspondientes a ejercicios fiscales posteriores. Los saldos por ingresos directos pueden ser, en teoría, compensados, devueltos o transferidos a terceros. Sin embargo, la práctica indica libertad de disposición para utilizarlos.

Los inversionistas han reclamado en forma reiterada e insistente una solución a este tema.

### **4. Impuesto a los Débitos y Créditos en las Transacciones Financieras**

*Este impuesto ha sido visto como una solución rápida y efectiva a la situación deficitaria de algunos países latinoamericanos incluyendo Argentina. Sin embargo, está claro que este tipo de impuestos son antitécnicos y no consultan la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. Por lo tanto, son reprochables desde el punto de vista de la equidad del sistema tributario.*

La reacción generalizada entre los inversionistas es de rechazo a este tipo de impuestos, por considerar que carecen de toda razonabilidad. En nuestra opinión, la única solución es su derogación como un impuesto independiente. Después de todo, es un impuesto que en sus orígenes fue adoptado con carácter de temporalidad. Es innegable la efectividad de la recaudación que se puede lograr a través del sistema financiero. Pero en lugar de un gravamen independiente, se debería considerar la posibilidad de transformar este impuesto en un mecanismo de recaudación anticipado del Impuesto sobre la Renta, descontable del impuesto a cargo del contribuyente.

Al igual que en el caso de los impuestos sobre los ingresos brutos, el impuesto sobre operaciones realizadas a través de instituciones financieras genera un problema al inversionista porque no da derecho a crédito fiscal en el extranjero.

## 5. Impuestos provinciales

*Los impuestos provinciales que siguen son altamente distorsivos. Sin perjuicio de los reiterados intentos de derogarlos, constituyen una importante fuente de recaudación para los gobiernos locales difícilmente reemplazable. Es por ello que continúan vigentes.*

### (i) Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Estos gravámenes son aplicados por las distintas Provincias y la Ciudad de Buenos Aires sobre los ingresos brutos provenientes de actividades primarias, industriales, comerciales y de servicios, desarrolladas dentro de sus respectivas jurisdicciones en forma habitual. Generalmente están permitidas ciertas deducciones y las alícuotas pueden ir del 1,5% en adelante. Algunas provincias han dispuesto ciertas exenciones para ciertas actividades.

### (ii) Impuesto de Sellos

Este impuesto fue derogado en la Ciudad de Buenos Aires para ciertos hechos imposables pero resulta aplicable en las escrituras de transferencia de dominio de inmuebles que no sean para vivienda.

En las provincias argentinas aún existen impuestos de sellos que gravan los documentos que avalan transacciones jurídicas, tales como escrituras, hipotecas, contratos, cartas de aceptación de propuestas, y todo acto, operación o contrato a título oneroso realizado en la jurisdicción que corresponda. Las alícuotas y normas para calcular el impuesto varían según la jurisdicción.

## 6. Precios de transferencia

### (i) Ausencia de acuerdos anticipados sobre Precios de Transferencia (APAs)

*La legislación vigente en materia de precios de transferencia en Argentina no contempla las APAs o "safe harbours" que permitirán evitar la actual falta de certeza que muchas veces genera la inexistencia de precios comparables.*

Las reglas referidas a los precios de transferencia entre empresas vinculadas han sido establecidas de acuerdo con los términos fijados por la OCDE con respecto al principio de "arm's length" (precio y las condiciones acordadas entre partes independientes).

Las transacciones entre una empresa local de capital extranjero y la persona extranjera que la controla directa o indirectamente son tratados, para todos los efectos legales e impositivos, como si se hubieran formalizado entre dos partes independientes, siempre que las cláusulas y contraprestaciones comprendidas se adecuen a las prácticas normales del comercio para transacciones entre partes independientes. Caso contrario, las contraprestaciones comprendidas podrán ajustarse por las autoridades fiscales argentinas.

Para determinar si los precios de transferencia con personas físicas o jurídicas del exterior (vinculadas económicamente con la empresa local) responden a las prácticas normales del mercado entre partes independientes, se aplicará el que resulte más apropiado de los métodos que indica la Ley:

#### (a) Precio comparable entre partes independientes;

- (b) Precio de reventa entre partes independientes;
- (c) Costo más beneficios;
- (d) División de ganancias; y
- (e) Margen neto de la transacción.

Tales métodos son aplicables en el caso de exportaciones e importaciones, aún en el caso en que no exista vinculación económica entre la empresa local y la del exterior, cuando existieran dudas respecto de los precios mayoristas computables a los efectos de la comparación con los precios vigentes en el lugar de destino (exportaciones) o en el lugar de origen o destino (importaciones).

Asimismo, la exigencia de declaraciones juradas especiales ha sido incorporada. El objetivo de éstas es que los contribuyentes que celebren operaciones con partes vinculadas reporten sus ingresos acumulables y deducciones permitidas considerando los precios que hubieran usado partes independientes en operaciones comparables.

De esta manera, las autoridades fiscales pueden auditar las transacciones realizadas por entidades argentinas con empresas vinculadas del exterior y cuando lo consideren pertinente podrán realizar los ajustes de precios que estimen necesarios y reclamar el pago de los impuestos derivados de tal ajuste.

## **7. Comercio electrónico**

- (i) Dificultades generadas y ausencia de normas

*El desarrollo del e-commerce genera un reto para la fiscalidad de la imposición directa y para la gestión de la administración tributaria argentina.*

Los inversionistas en materia de comercio electrónico requieren la implementación de normas que resuelvan, entre otros, los siguientes temas:

- (a) La identificación del sujeto involucrado en la transacción;
- (b) El control de la renta o transacción;
- (c) La determinación de la jurisdicción fiscal competente; y
- (d) La calificación de las rentas.

Casi todos los problemas que se derivan del comercio electrónico se originan en operaciones "cross border", es decir, operaciones extrafrontera donde el concepto de "fuente" en la legislación local está basado, generalmente, en la localización física. Ello exige, desde ya, que los supuestos de *e-commerce* estén prontos a reexaminar los conceptos de fuente dentro de la legislación local.

- (ii) Falta de definición respecto a retenciones en la fuente y otros temas

*Actualmente no existe una clara definición con respecto al régimen del Impuesto a las Ganancias aplicable en el caso de residentes extranjeros que licencian derechos de uso y/o explotación*

*en Argentina. Consideramos que debieran resolverse urgentemente las contradicciones jurisprudenciales existentes. Debajo realizamos algunas consideraciones con relación a este tema.*

En nuestro país, la cobertura legal de los derechos de autor se encuentra regulada por la Ley N° 11.723, la que incluye en su Artículo 1 dentro del concepto de propiedad intelectual a las obras artísticas, literarias o científicas. La modificación introducida por la Ley N° 25.036, incluyó dentro de éstas a los programas de computación objeto y fuente.

Tratamiento impositivo en el caso de una licencia de uso o explotación:

Si el titular del intangible es una persona física residente en el país; el Artículo 20, inciso j) de la Ley de Impuesto a las Ganancias establece que se encuentran exentas, hasta \$10.000 por período fiscal, las ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la Ley N° 11.723.

Para que dicha exención sea procedente debe verificarse concurrentemente que:

1. El impuesto recaiga directamente sobre los autores o sus derechohabientes;
2. Las respectivas obras sean debidamente inscriptas en la Dirección Nacional del Derecho de Autor;
3. El beneficio proceda de la publicación, ejecución, representación, exposición, enajenación, traducción u otra forma de reproducción; y
4. No derive de obras realizadas por encargo o que reconozcan su origen en una locación de obra o de servicios formalizada o no contractualmente.

Si el titular es no residente la renta se encuentra alcanzada por el gravamen, ya que el Artículo 20 antes citado dispone que la exención no será de aplicación para los beneficiarios del exterior. En virtud de ello, los pagos realizados en concepto de regalías por derechos de autor a estos sujetos, se encuentran encuadrados en el Artículo 93 de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

En cuanto a aquellos casos en que el beneficiario de la renta sea una persona jurídica para la cual sus dependientes hayan elaborado la obra en el marco de la relación laboral, la jurisprudencia administrativa y judicial ha expresado, que bajo tal supuesto no procede su inclusión en el inciso b) del Artículo 93 de la Ley, siendo aplicable la presunción normada en su inciso h), la que contempla una renta neta del 90% de los importes abonados.

## **8. Reorganizaciones empresariales**

### **(i) Reglamentación inadecuada**

*En materia de reorganizaciones empresariales libres de impuestos, las normas existentes hoy en día son escasas y no regulan de manera integral el tema, limitando las alternativas de los contribuyentes.*

Las reorganizaciones corporativas son un fenómeno cada vez más común y constituyen una herramienta necesaria para los inversionistas. Pero si se revisa el régimen tributario argentino en busca de las normas

que regulan el tema sobre reorganizaciones corporativas libres de impuestos, encontramos que en algunos casos dichas normas son escasas y no regulan la materia de una manera clara y exhaustiva.

En ocasiones, las alternativas de reorganización contempladas por dichas normas restringen en exceso las alternativas que tiene el contribuyente para reorganizar ciertas entidades, activos y actividades, sin que se genere un efecto impositivo no deseado.

Por ejemplo, la reestructuración de conjuntos económicos muchas veces requiere modificar los accionistas de subsidiarias argentinas que han estado sujetas a reorganizaciones empresariales, cuando aún no han transcurrido los dos años establecidos por la Ley de Impuesto a las Ganancias. Si bien entendemos que existen argumentos para defender esta alternativa, no existe normativa que claramente permita dicha operación. Similares inconvenientes surgen ante la ausencia de definiciones con relación a la necesidad de que las entidades continuadoras deban proseguir con las actividades de las antecesoras por un plazo de dos años.

## **9. Impuesto al Patrimonio**

- (i) Imposición a la participación en el capital de Sociedades Argentinas

*La Ley N° 25.585 (BO 15/05/02), modificó sustancialmente el Impuesto sobre los Bienes Personales, en la parte de las acciones y demás participaciones empresarias, colocando ahora la responsabilidad del ingreso en cabeza de las sociedades en lugar de hacerlo, como antes, en la de los contribuyentes (accionistas o socios).*

Además de ello, se amplía notoriamente el ámbito de aplicación del tributo pues antes la ley alcanzaba a: (i) las personas físicas radicadas en el país y el exterior, y (ii) a las sociedades y empresas del exterior residentes en países que no apliquen nominatividad de títulos valores. Ahora alcanza a todas las sociedades del exterior.

Por tales razones, sostenemos que bajo el artilugio de cambiar el responsable del ingreso del tributo, se ha modificado en su sustancia el mismo, al recaer el tributo sobre el patrimonio de las empresas, produciéndose una suerte de superposición tributaria, ya que tales sociedades pagan el impuesto sobre la ganancia mínima presunta que grava su activo.

## **10. Tasa de Seguridad e Higiene**

*Otro tema cuestionado por inversionistas extranjeros es la aplicación de tasas municipales y la base imponible que generalmente establecen las ordenanzas a fin de determinar este gravamen.*

Las tasas municipales aplican por servicios de inspección, seguridad e higiene, prestados o potencialmente prestables, a las empresas establecidas en cada municipio.

Varían de un municipio a otro y según el tipo de actividad, pero suelen basarse en los ingresos brutos obtenidos por la empresa, por lo cual operan en la práctica como una especie de sobretasa del impuesto sobre los ingresos brutos.

## 11. *Cost Sharing Agreements*

*Es necesario resolver la ausencia de normativa con respecto a la utilización de Cost Sharing Agreements y que ésta establezca que los reembolsos de gastos y costos a beneficiarios del exterior no se encuentran sujetos a retención de impuesto a las ganancias ante la inexistencia de ganancia de fuente argentina.*

En ocasiones, empresas argentinas reembolsan ciertos gastos y costos incurridos en el exterior que les son asignados en forma proporcional como consecuencia de servicios de terceros contratados a nivel global. Los gastos y costos incurridos, generalmente, incluyen tanto los costos externos con terceros proveedores como los costos administrativos internos.

Estos reembolsos no debieran ser pasibles de retención por el Impuesto a las Ganancias ya que a esos efectos se requiere la existencia de una ganancia de fuente extranjera de parte del beneficiario del exterior.

Sin embargo, las autoridades fiscales argentinas han desconocido la celebración de *Cost Sharing Agreements* y entendido que, a pesar de tratarse de reembolso de gastos y costos, estos pagos están sujetos a retención.

Entendemos que debiera regularse la utilización de *Cost Sharing Agreements* y adecuarse la misma de manera tal que al no existir ganancia de fuente argentina de ninguna naturaleza, no corresponda realizar retención alguna sobre los pagos realizados a personas residentes en el exterior por reembolsos de gastos y costos.

## 12. Bibliografía

BAKER & MCKENZIE. *Aspectos de los sistemas tributarios en los países andinos que preocupan a los Inversionistas Extranjeros*. Chicago.

CAMPAGNALE, N. ; S. G. CATINOT Y A. J. PARRONDO. *El Impacto de la Tributación sobre las Operaciones Internacionales*. Buenos Aires: La Ley. 2000.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. *La Reforma Tributaria en Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). 1998.

DE LOREDO, E. M. "Abandono de la Convertibilidad. Ajuste por Inflación sin Amparo ni Cautelar", en *Periódico Económico Tributario* N° 272. Buenos Aires: La Ley. 7 de marzo, 2003.

MARCHEVSKY, R. A. *Impuesto al Valor Agregado: Análisis Integral*. Buenos Aires: Macchi. 1996.

MARTÍN, J. A. "Asesoramiento proveniente del Exterior: Efectos Impositivos", en *Impuestos 1995-B*, p. 1.621. Buenos Aires: La Ley.

RAIMONDI, C. A. Y A. ATCHABAHIAN. *El Impuesto a las Ganancias*. Buenos Aires: Contabilidad Moderna. 1982.



# ENTRAVES FISCAIS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO AO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO

Antonio Carlos Q. Ferreira \* e Clarissa Giannetti Machado \*

## 1. Introdução

Os principais entraves do sistema tributário brasileiro tal como hoje existente afetam o crescimento econômico de uma forma geral e, portanto, afetam de forma negativa tanto o investimento local como o investimento estrangeiro. Existe unanimidade em relação à urgente necessidade de uma reforma fiscal no Brasil. Existe também um certo nível de consenso técnico sobre quais as principais alterações necessárias para promover o investimento e o crescimento econômico, dado às peculiaridades brasileiras. Não existe, entretanto, consenso político e as resistências têm sido significativas. Os dois últimos governos tentaram com limitado sucesso implementar algumas mudanças e o atual governo está colocando substancial esforço para superar as resistências políticas às principais propostas de sua reforma fiscal.

Adicionalmente, existem outros aspectos secundários que afetam particularmente empresas multinacionais, inclusive brasileiras, que operam em diversos países. Estas empresas devem adaptar suas políticas às normas fiscais de várias jurisdições, enfrentando problemas reais no Brasil em determinadas áreas tais como as de preços de transferência, acordos de repartição de custos (*cost sharing*), tributação imediata de resultados de suas subsidiárias no exterior, falta de regras claras quanto ao aproveitamento local de créditos fiscais por impostos pagos no exterior quando queiram ter no Brasil sua base internacional de investimentos, aplicação prática dos tratados para evitar bitributação, etc. Entendemos que se por um lado estas dificuldades se devem a ainda limitada inserção internacional do Brasil, que tradicionalmente é um país receptor de investimentos estrangeiros, por outro lado estas questões não enfrentam a resistência política que as chamadas reformas estruturais necessárias enfrentam. Sua superação depende principalmente de aspectos técnicos e em grande parte podem ser solucionados pela administração fiscal.

Neste artigo abordaremos de forma sumária a questão da reforma fiscal necessária e também de forma sumária, alguns aspectos secundários afetando principalmente o investimento das empresas multinacionais no Brasil e que enfrentamos no dia a dia de nossas atividades profissionais.

## 2. Principais gargalos e a reforma fiscal necessária

Como mencionamos acima, existe uma unanimidade quanto à necessidade de uma reforma fiscal, mas não existe a mesma unanimidade sobre qual reforma implementar.

A última reforma fiscal completa ocorreu no Brasil no período de 1965 a 1966. Foi uma reforma de fundo e de qualidade que criou um sistema harmônico de incidências sobre bases econômicas bem definidas e repartidas entre os diferentes níveis governamentais. Foram então criados o IPI e o ICM introduzindo a

---

\* Baker & MacKenzie, Brasil.

grande novidade conceitual de serem impostos sobre o valor agregado e, portanto, não cumulativos. Esta técnica, anteriormente só fora aplicada na França.

À época houve dificuldades para a implementação daquela reforma, o que afetou os níveis de arrecadação. Para superar esta dificuldade o governo federal, já em 1970, criou um imposto em cascata, cumulativo e de fácil arrecadação que foi o PIS.

Hoje, o sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo e em muitos aspectos, regressivo, além de ineficiente, principalmente devido às inúmeras contribuições cumulativas, em cascata. Há varias espécies tributárias, incluindo impostos, contribuições sociais, taxas, contribuições econômicas (CIDEs), e contribuições de melhoria. Um recente trabalho publicado pela Câmara Americana de Comércio - Amcham São Paulo, em uma lista não exaustiva, identifica 82 diferentes tributos (Amcham [2002]).

Há uma percepção de que muito da deficiência do sistema tributário atual foi causada pela Constituição de 1988, que ao ampliar o papel do Estado na economia, criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado nela definido. O resultado foi a criação de uma série de tributos cumulativos para atender a necessidade adicional imediata de financiamento, sem maior preocupação com aspectos técnicos e regras econômicas, visando tão somente a urgência de acréscimos de arrecadação federal (Pontes Lima [1999]).

Este é o caso, por exemplo, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) criada em 1989,<sup>1</sup> do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) com vigência em 1993 e, posteriormente, recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996. A CPMF foi criada e sucessivamente prorrogada, com alíquota elevada de 0,2% para 0,38% em 1999, aumento também aplicado à alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) aumentada de 0,5% para 2% em 1990 e para 3% em 1999. Estes são típicos exemplos de impostos em cascata de fácil arrecadação que se por um lado atingem o objetivo imediato de aumentar a arrecadação, criam significativas distorções econômicas no que se refere principalmente à competitividade interna e externa dos produtos brasileiros (Varsano, *et al* [1998]). Em um primeiro passo para a reforma fiscal necessária, é essencial eliminarem-se seus efeitos negativos.

Outro aspecto que merece atenção é a significativa sonegação existente no sistema, especialmente quanto ao imposto de renda e ao ICMS, que são os principais impostos em volume de arrecadação. A Secretaria da Receita Federal mediante o cruzamento de informações da CPMF e da renda tributada, preparou um estudo preliminar que foi divulgado aos jornais em dezembro de 1998. Este estudo indicava que 41,8% da renda tributável em circulação não pagava imposto de renda (Pontes Lima [1999] p. 17 e nota 10). Estes números e as inúmeras renúncias fiscais e guerras fiscais existentes no sistema atual são indicativos do imenso espaço para crescimento da arrecadação, permitindo futura redução da carga tributária com aumento da arrecadação total inclusive pelo estímulo ao crescimento econômico. Há uma percepção generalizada de que poucos pagam muito imposto e há a necessidade de ampliação da base contributiva de forma que todos paguem algum imposto e que este corresponda a uma combinação equilibrada entre a capacidade contributiva e o benefício auferido em retorno de serviços básicos de boa qualidade por parte do Estado.

Um outro aspecto crítico do atual sistema tributário é o enorme volume de obrigações acessórias que os contribuintes, especialmente as empresas, devem cumprir a um custo que não é mensurado. As diferentes exigências fiscais dos diversos níveis de governo exigem sistemas de informação sofisticados e caros. As

---

<sup>1</sup> A CSLL tem basicamente a mesma base de cálculo do Imposto de Renda das pessoas jurídicas. Apesar da criação da CSLL não representar à época um aumento de carga fiscal para os contribuintes porque houve uma concomitante redução da alíquota do imposto de renda das pessoas jurídicas, resultou em melhoria da arrecadação para o Governo Federal, uma vez que este imposto não estava sujeito a repasse para os Estados da Federação.

empresas que operam em vários Estados e municipalidades enfrentam uma dificuldade significativa no acompanhamento de exigências fiscais em constante mudança. Por outro lado, as multas por infrações às normas fiscais acessórias são de uma forma geral excessivas, claramente punitivas e não compatíveis com o eventual dano que a falta de seu cumprimento possa causar. Há uma urgente necessidade de simplificação e de eficiência. Neste contexto, é possível que um investimento maciço em informatização e na qualificação de pessoal em todos os níveis governamentais, tivesse como retorno imediato uma sensível melhoria do problema da sonegação, reduzindo-se também o custo com obrigações acessórias para os bons contribuintes. A federalização do ICMS que resulte em uma regulamentação legislativa única já seria um bom progresso nesta questão.

Há ainda questões de solução mais complicada como a incerteza quanto ao pagamento de determinados tributos à entidade governamental correta em face de interpretações não consolidadas de nossos tribunais. Isto se aplica, por exemplo, a conflitos relativos ao município para o qual o ISS deve ser recolhido, à tributação aplicável a serviços de uso da Internet, etc., conflitos estes para os quais o Judiciário ainda não consolidou uma diretriz que dê segurança ao contribuinte. A necessidade de melhoria na qualidade técnica legislativa, também é um objetivo altamente desejável. A quantidade de legislação tecnicamente pobre é uma das dificuldades enfrentada por todos aqueles que militam na área tributária.

Finalmente, o aspecto mais positivo do atual sistema tributário brasileiro é, a despeito dos aspectos de sonegação e renúncia fiscal mencionados acima, sua eficácia em arrecadar. A propósito, estudo recente publicado pelo UNIBANCO [2003], conclui que a arrecadação geral aumentou em 5,5% do PIB no período de 1998 a 2002, sugerindo um combate recente mais eficiente da administração fiscal à sonegação, bem como algum abandono ao recurso da renúncia fiscal, quando possível.

A carga tributária brasileira é a maior da América Latina, estimada em mais do que 33% do PIB. A reforma fiscal necessária deverá ter sempre como parâmetro a necessidade do Governo manter, no médio prazo, um alto superávit primário para estabilizar a dívida interna. Os gastos do Governo medidos em proporção do PIB continuam elevados demais, exigindo alta tributação para atingir as metas de superávit primário necessárias. Neste contexto as despesas com pensões e aposentadoria, com o INSS, são o maior item individual, e representaram aproximadamente 6,7% do PIB em 2002 (UNIBANCO [2003] p. 2), evidenciando a urgência da reforma previdenciária.

Apesar do grande número de impostos existentes, o mencionado estudo do UNIBANCO, que excluiu as receitas municipais, demonstra que aproximadamente 90% da arrecadação está concentrada em 9 impostos, e os cinco mais importantes respondem por 75% da receita. Em 2002, segundo o estudo, o ICMS representou aproximadamente 24% da arrecadação, enquanto o Imposto de Renda representou 20%. Somando-se ao percentual do ICMS o percentual de 4% do IPI e ao percentual do Imposto de Renda, 3% da Contribuição Social sobre o Lucro, temos que os impostos de valor agregado representaram em 2002 o total de 29% da arrecadação, enquanto que os impostos diretos representaram somente 23%.<sup>2</sup>

Juntando-se o percentual do ICMS ao percentual dos demais impostos indiretos teremos que 53% da arrecadação baseia-se em impostos indiretos, com efeito negativo sobre a distribuição de renda, na medida em que afetam igualmente todas as camadas de população. Além disto, a COFINS e a CPMF, representando aproximadamente 17% da arrecadação incidem em cascata, afetando a competitividade dos produtos brasileiros e sua exportação. Como percentagem do PIB, a carga de contribuições cumulativas ampliou-se de 1,5% em média, na segunda metade dos anos 80, para 5,7% em 2002, ou seja, um crescimento de 480% (Varsano, *et al* [2001] p. 4).

---

<sup>2</sup> Uma conclusão similar para o período anterior a 1998, se encontra em Varsano, *et al* [1998].

Note-se que tanto o ICMS quanto o IPI não incidem de forma neutra somente sobre o valor agregado. Na prática, há diversas restrições nas legislações estaduais e na federal que restringem o crédito efetivo de impostos pagos nas etapas anteriores de produção ou postergam sua utilização no tempo, bem como impedem ou dificultam a restituição de créditos acumulados, onerando-se a produção de forma similar aos impostos cumulativos, em cascata.

Adicionalmente, o INSS incidente sobre a folha de salários representa aproximadamente 16% da arrecadação, encarecendo o custo de mão-de-obra, juntamente com os ônus da complexa legislação trabalhista brasileira. A conseqüência é um provável estímulo ao investimento em bens de capital que permitam poupar pessoal, que é um fator abundante na economia. Os efeitos negativos refletem-se em menor expansão do mercado consumidor interno e em pior distribuição de renda.

### *2.1. Conclusão*

Esta é uma breve e limitada relação dos principais "gargalos" do atual sistema tributário brasileiro que se pretende reformar. O atual governo acaba de propor emenda à Constituição que lhe permitirá dar os primeiros passos para eliminação de alguns destes "gargalos", dando continuidade aos esforços do governo anterior, espera-se que com maior sucesso.

De fato, a Proposta de Emenda à Constituição N° 41/2003 (PEC 41), já aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Poder Legislativo, caso aprovada pelo Congresso em seu texto atual implementará a federalização do ICMS, o principal imposto em volume de arrecadação. A proposta prevê a redução das atuais 44 alíquotas do ICMS para 5 alíquotas básicas, uma enorme simplificação, bem como a completa desoneração do imposto para mercadorias exportadas com manutenção do imposto pago nas operações anteriores. A proposta deverá permitir que a não cumulatividade do ICMS seja mais efetiva com base em lei complementar a ser emitida. A proposta elimina o direito dos Estados de conceder renúncias fiscais, mitigando os efeitos da atual guerra fiscal. Haverá um regulamento único para o ICMS que deverá, em princípio, reduzir o custo das empresas em relação as atuais obrigações assessórias específicas para cada Estado.

Estão ainda na PEC 41 outras propostas que permitirão tributação progressiva do patrimônio bem como a previsão para a não cumulatividade da COFINS e a permissão ao poder executivo para reduzir a alíquota da CPMF, que como tecnicamente desejável deveria ser mínima, unicamente com a finalidade de servir de suporte no combate à sonegação fiscal, e nunca com objetivos arrecadatórios.

A PEC 41 é um primeiro passo muito relevante em direção à reforma tributária necessária para devolver competitividade aos produtos e serviços brasileiros. Neste sentido, endossamos a conclusão do citado estudo do UNIBANCO de que existe uma boa probabilidade de que a proposta tenha um bom resultado no Congresso, melhor do que as tentativas do Governo anterior. Se isto se concretizar, poderemos e deveremos desencadear um processo de reformas na área tributária com o objetivo de atingir uma efetiva redução da carga tributária como proporção do PIB e uma melhor distribuição de seu ônus, o que é uma tarefa para os próximos dez anos.

### **3. Aspectos fiscais que afetam a inserção internacional**

A legislação tributária brasileira, mais especificamente na área do imposto de renda, vem se consolidando no tempo e geralmente é bem adaptada à evolução econômica interna.

Entretanto, em que pese a substancial rede de tratados internacionais para evitar bitributação que o Brasil celebrou com diversos países,<sup>3</sup> a adaptação da legislação fiscal aos fenômenos de globalização ainda é incipiente o que gera um potencial de bitributação tanto para multinacionais estrangeiras quanto às de origem nacional para determinadas operações transnacionais intragrupo. A bitributação geralmente ocorre quando uma jurisdição não aceita custos que entende devam ser alocados a entidades da outra jurisdição ou não aceita margens de lucro estabelecidas entre empresas do mesmo grupo. Como se vê este é nitidamente um problema comum às empresas transnacionais e que surge quando duas jurisdições por terem entendimento diverso acabam querendo tributar o mesmo lucro do grupo.

Neste sentido, passamos a comentar algumas destas transações típicas e seu tratamento no Brasil:

### 3.1. Preços de Transferência ("*Transfer-Pricing*")

*O Brasil, indo contra a tendência mundial de adoção de regras de preços de transferência baseadas no modelo OECD, criou suas próprias regras de preços de transferência. Tais regras têm se mostrado ineficientes. É patente a necessidade de alteração do modelo atualmente adotado pelo Brasil.*

A maioria dos países que possuem legislação interna sobre preços de transferência, incluindo aqueles localizados na América Latina, adotam regras baseadas nos padrões estabelecidos pela OECD. Tais regras determinam que partes relacionadas quando operem entre si, devem utilizar preços equivalentes ao preço cobrado em transações semelhantes entre partes não relacionadas ("*arm's length principle*").

O Brasil é um dos poucos países que não segue os princípios desenvolvidos pela OECD para estas transações, tendo implementado uma nova e *sui generis* metodologia para fins de preços de transferência. A atual legislação brasileira de preços de transferência determina "*a priori*" qual é a margem adequada para a determinação: (i) do valor máximo de custos dedutíveis no Brasil no caso de importação de bens ou serviços de partes relacionadas, ou (ii) do valor mínimo de receita a ser tributada no Brasil no caso de exportação de bens e serviços.

Embora a empresa brasileira tenha a opção de escolher o método a ser aplicado dentre os vários métodos aceitos pela legislação, a determinação de percentuais fixos claramente não reflete a realidade do mercado brasileiro e internacional.

É freqüente a elaboração pela matriz de grupos multinacionais de estudos globais sobre os preços de transferência que devam ser praticados nas transações entre suas afiliadas, para atender aos princípios de preço a mercado ("*arms's length*") que estejam de acordo com as regras de preços de transferência aplicáveis para a maioria dos países. Estes estudos freqüentemente não atenderão aos requisitos da legislação brasileira.

O resultado é a bitributação<sup>4</sup> nas transações com o Brasil. A existência de uma legislação tão peculiar e específica coloca o Brasil, inúmeras vezes, em uma posição de desvantagem em relação às demais afiliadas

<sup>3</sup> A falta de um acordo com os Estados Unidos da América e com a Inglaterra, colabora com alguns dos problemas que comentamos a seguir.

<sup>4</sup> Isto porque caso o valor da transação não esteja de acordo com os resultados obtidos pela aplicação das regras brasileiras de preços de transferência, o valor adicional de despesa (no caso de importação de bens ou serviços) não será dedutível pela empresa brasileira. Do mesmo modo, no caso do preço de um bem ou serviço exportado ser inferior ao valor mínimo de receita calculado com base na metodologia brasileira, tal diferença deverá ser adicionada ao lucro para fins de tributação. Sendo assim, caso a matriz tenha que adotar um critério único para todas as transações entre partes relacionadas, é freqüente a ocorrência de bi-tributação do mesmo fato gerador, se considerarmos a transação como um todo.

do grupo, quando se sabe que na maioria dos grupos multinacionais as empresas disputam entre si os mercados mundiais com base em sua maior ou menor competitividade.

Não somente investidores estrangeiros, mas também legisladores e autoridades fiscais de outros países vem criticando o sistema brasileiro de preços de transferência. Todavia, até a presente data, nenhuma medida no sentido de aproximar as regras brasileiras ao modelo OECD foi tomada. Existiu uma tentativa de reforma para a inclusão do princípio de preços de mercado ("*arm's length principle*") na legislação brasileira, mas tal reforma não foi aprovada.

A propósito vale citar o exemplo da Venezuela. Quando a Venezuela decidiu implementar regras de preço de transferência, o país editou uma "cópia" da atual legislação brasileira. Entretanto, a legislação mostrou-se tão ineficiente e em desacordo com padrões internacionais que a Venezuela foi obrigada a revogar tais regras e a promulgar uma nova legislação de preços de transferência baseada no modelo da OECD.

A par da fixação de margens pela legislação brasileira, o que tem criado os obstáculos acima mencionados, a atual legislação criou um problema muito mais sério ao fixar uma margem mínima de 60% , na hipótese de bens, serviços ou direitos importados, aplicados na produção.

Para ilustrar o problema gostaríamos de mencionar um caso típico de problema sério que vem sendo enfrentado por diversos de nossos clientes, especialmente na área de autopeças, que é um setor da economia que trabalha com margens mínimas e já era afetado pelas margens anteriores de 20%, fixadas pela legislação de preços de transferência.

Nesta atividade é comum que partes de uma determinada peça sejam importadas de outras empresas do grupo, e as demais partes sejam produzidas no país. O produto final é vendido às montadoras, tradicionalmente com margens mínimas, como é de conhecimento comum àqueles que tem experiência com este setor da economia.

Para a determinação de preços de transferência normalmente se aplicaria a esta situação o método do Preço de Revenda menos o Lucro (PRL). A legislação determina que para aplicação deste método, a margem de lucro a ser considerada é de:

- (a) Vinte por cento, sobre o preço de revenda, na hipótese de revenda de bens, serviços ou direitos;
- (b) Sessenta por cento, sobre o preço de revenda na hipótese de bens, serviços ou direitos importados aplicados na produção.

O Artigo 12, § 11 da Instrução Normativa da Receita Federal N° 243 de 11 de novembro de 2002 interpreta que na hipótese b) acima, para o cálculo da margem aplicável às partes importadas o percentual de 60% deve ser aplicado proporcionalmente.

Em outras palavras, de acordo com a lei e a interpretação de sua aplicação pelas autoridades fiscais, as partes importadas devem ser vendidas com uma margem de 60%, porque aplicadas na produção da peça final. Por outro lado, se as mesmas partes fossem importadas para revenda poder-se-ia considerar uma margem de 20%. Trata-se de uma penalidade absurda para a indústria que ao invés de importar a autopeça pronta, importa somente parte da mesma produzindo a autopeça final localmente, gerando empregos, lucros e tributos no país. Temos certeza que este não pode ser o objetivo de uma legislação de preços de transferência adequada.

Em resumo, é patente a necessidade das atuais regras brasileiras de preço de transferência se adequarem aos padrões internacionais, como por exemplo, às regras da OECD tendo em vista questões de competitividade

dos produtos brasileiros. A mudança dos parâmetros atualmente vigentes não acarretará necessariamente uma redução na arrecadação do país, mas certamente afetará positivamente a melhoria da competitividade da produção nacional, atraindo maiores investimentos estrangeiros.

### 3.2. *Acordos de Repartição de Custos ("Cost Sharing")*

*Não existe legislação tributária (e cambial) sobre o tratamento aplicável aos contratos de repartição de custos ("cost sharing"). Desta forma, tais contratos acabam sendo tributados no Brasil como se fossem contratos de importação de serviços.*

É muito comum em grupos multinacionais a concentração de determinadas atividades em uma única entidade com o objetivo de atingir maior eficiência, e a subsequente repartição dos custos que beneficiam as várias entidades do grupo. Existem várias modalidades de contratos desta espécie que eventualmente devem ser analisadas caso a caso, levando a conclusões diferentes quanto ao seu tratamento fiscal.

Regra geral, um contrato de repartição de custos estabelece métodos de alocação proporcional de custos incorridos por uma empresa do grupo por atividades que estão diretamente ligadas às atividades e ou aos resultados de subsidiárias espalhadas em diversos países. O rateio dos custos a serem reembolsados por cada afiliada deve ser proporcional aos benefícios que cada empresa espera colher como resultado dos custos incorridos, mas nem sempre é fácil determinar qual método seria o mais adequado.

São comuns os contratos "guarda-chuva", no qual todas as subsidiárias que irão assumir determinados custos incorridos pela matriz são partes do contrato. Entidades norte-americanas e européias de um mesmo grupo, freqüentemente implementam este tipo de estrutura. Os problemas de alocação de custos e benefícios não são de fácil solução, mas a Comissão de Assuntos Fiscais da OECD vem estudando a questão nas últimas décadas e seria importante que as autoridades fiscais brasileiras se envolvessem nesta discussão para que pudessem evoluir nesta matéria, criando-se legislação fiscal (e cambial) que desse segurança aos contribuintes. No Brasil, o contrato de repartição de custos encontra muitas dificuldades práticas e impactos fiscais negativos como resultado da falta de legislação específica sobre o assunto.

A primeira dificuldade refere-se ao risco que despesas desta natureza incorridas por empresas brasileiras tenham sua dedutibilidade fiscal questionada por desacordo quanto aos critérios de rateio. Não há princípios claros que endossem qualquer critério, mas a jurisprudência tem decidido que a proporcionalidade é aceitável, nos casos de contratos deste tipo entre empresas de grupos brasileiros que foram questionados pelas autoridades fiscais.

A segunda dificuldade está na disposição do Artigo 6 do Decreto-Lei Nº 1.418 de setembro de 1975, consolidado no atual Regulamento do Imposto de Renda, Artigo 708, que adota o princípio de fonte pagadora brasileira para exigir o imposto de renda de fonte, ante o princípio de tributar a fonte produtora do rendimento. Anteriormente ao referido decreto-lei o Supremo Tribunal Federal por diversas vezes consagrara o princípio de tributar a fonte produtora do rendimento e não a fonte pagadora.<sup>5</sup> Assim, de acordo com a legislação vigente, reembolsos de despesas puros que inclusive não contém um componente de lucro, são em princípio tributados na fonte quando remetidos para empresas do grupo operando em favor da subsidiária brasileira.

---

<sup>5</sup> Vide por exemplo a Súmula 585 do STF.

Em termos práticos, é freqüente existir um contrato guarda-chuva para as várias empresas do mesmo grupo, exceto para a subsidiária brasileira, para a qual são desenvolvidas outras alternativas, mais caras.

Embora a nossa análise esteja direcionada aos obstáculos fiscais do atual sistema tributário brasileiro, entendemos ser importante citar a falta de regras e procedimentos cambiais para este tipo de operações internacionais. As regras de controle cambial em vigor não estabelecem procedimentos, regras ou limites para remessas ao exterior à título de reembolso de despesas relativas a contratos de repartição de despesas.

Especificamente, os contratos de repartição de custos para pesquisa e desenvolvimento de nova tecnologia ("R&D"), eram anteriormente regulados pela Instrução Normativa N° 116/93 do INPI, sendo que tais contratos precisavam ser registrados perante o INPI e o Banco Central do Brasil ("Banco Central") para que a empresa brasileira pudesse fazer a remessa ao exterior da parcela dos seus custos, conforme estabelecido no contrato. Todavia, a referida instrução normativa foi revogada, e o entendimento extra-oficial do INPI, é de que remessas a título de repartição de custos para R&D não são atualmente permitidas no Brasil.

Como o Banco Central nunca regulamentou a matéria é freqüente a remessa de tais valores a título de pagamentos por "serviços administrativos e outros". Isto porque, o sistema para remessa de valores ao exterior não tem um "campo" próprio para fins de remessa ao exterior que trate de reembolso de despesas ou repartição de custos.

Alternativamente, a empresa brasileira poderia pedir uma autorização expressa ao Banco Central para remessa dos fundos a título de reembolso de despesas. Todavia, o Banco Central não tendo prazo determinado para emitir a resposta pode demorar entre dois e três anos.

Sob o ponto de vista fiscal, há controvérsia sobre se o contrato de repartição de custos pode ser caracterizado como uma prestação de serviços entre as partes ou se os pagamentos são um mero reembolso de despesas feitas em favor do remetente. Como mencionamos acima, face à atual legislação, independentemente de sua caracterização, os valores remetidos ao exterior estão geralmente sujeitos ao imposto de renda na fonte à alíquota de 15% e, eventualmente, à contribuição de intervenção do domínio econômico (CIDE), à alíquota de 10%. Esta é aplicável aos pagamentos ao exterior decorrentes de transferência de tecnologia, serviços administrativos e semelhantes.

Entendemos, entretanto, que existem argumentos relevantes para justificar que devido à natureza de reembolso de despesa, a remessa destes valores não deveria estar sujeita ao imposto de renda na fonte e a CIDE, quando aplicável. Isto porque a empresa brasileira não está pagando por serviços prestados por outra empresa do grupo e a empresa recipiente não esta recebendo renda. A matriz está somente recuperando o valor desembolsado em decorrência de ter incorrido em uma despesa em benefício de sua afiliada. Nunca é demais ressaltar que se os valores não fossem reembolsados, as autoridades fiscais do país de residência da entidade estrangeira provavelmente não aceitariam a despesa como dedutível por ter sido incorrida em favor da subsidiária brasileira.

Desde que comprovados os gastos e que se tratem de despesas necessárias à atividade da empresa brasileira,<sup>6</sup> entendemos que as despesas devem ser consideradas dedutíveis. Entretanto, a falta de legislação específica a este respeito faz com que algumas empresas brasileiras utilizem critérios das regras de preço de transferência aplicáveis para compra de bens e serviços para fins de determinar o valor máximo dedutível no Brasil, ou seja, consideram para fins de dedutibilidade que houve uma importação de serviços, fato que efetivamente não ocorre.

---

<sup>6</sup> Apesar de haver bastante subjetividade quanto a este aspecto.

Os comentários acima têm o objetivo de mostrar as dificuldades apontadas por empresas estrangeiras para implementar, em relação a suas subsidiárias brasileiras, contratos de rateio de custos. Infelizmente, as autoridades fiscais ainda não analisaram com profundidade este assunto, causando uma situação de insegurança nos investidores internacionais.

As empresas estrangeiras alegam que os custos fiscais adicionais em decorrência da tributação dos contratos de repartição de custos, inviabilizam implantar no Brasil este tipo de otimização de despesas comuns do grupo, fazendo com que as empresas brasileiras do grupo percam competitividade no mercado internacional.

### 3.3. *Tributação de lucros auferidos no exterior*

*De acordo com a legislação tributária atual, os lucros auferidos no exterior, por intermédio de sociedades controladas ou coligadas, são considerados disponíveis, para fins de tributação no Brasil, quando forem apurados, independentemente da real disponibilização e/ou distribuição dos recursos. Esta regra está claramente em desacordo com o princípio da efetiva disponibilidade jurídica e econômica, além de ir contra a tendência dos países da América Latina de incentivar a criação de veículos de investimento no país.*

De acordo com a Lei N° 9.532/97, o lucro auferido por empresa no exterior, controlada ou coligada de empresa residente no Brasil, eram tributados somente quando disponibilizados para a empresa residente no Brasil. Para fins desta lei, eram considerados eventos de disponibilização: (i) a transferência do registro do valor do lucro para qualquer conta representativa de passivo exigível da controlada ou coligada domiciliada no exterior; (ii) o crédito do valor em conta bancária, em favor da controladora ou coligada no Brasil; (iii) a entrega do lucro, a qualquer título, a representante da beneficiária; (iv) a remessa dos lucros, em favor da beneficiária, para o Brasil ou para qualquer outra praça; e (v) o emprego do valor, em favor da beneficiária, em qualquer praça, inclusive no aumento de capital da controlada ou coligada, domiciliada no exterior.

A empresa brasileira tributava os lucros da sua coligada ou controlada no exterior somente quando recebia efetivamente os rendimentos ou quando da ocorrência de eventos que permitissem assumir uma presunção de que a disponibilidade indireta dos lucros ocorreria.

A Medida Provisória N° 2.158/35, de 24 de agosto de 2001, alterou a legislação determinando que os lucros auferidos por controlada ou coligada no exterior fossem considerados disponibilizados para a controladora ou coligada no Brasil *na data do balanço no qual tiverem sido apurados*. Além disso, estabeleceu que os lucros apurados até 31 de dezembro de 2001 fossem considerados disponibilizados em 31 de dezembro de 2002, salvo se ocorrida antes desta data, qualquer das hipóteses de disponibilização previstas na legislação anterior.

Entendemos que esta presunção absoluta de disponibilidade pelo mero decurso de tempo está em desacordo com o sistema tributário brasileiro e com as tendências internacionais. A hipótese de tributação na data de apuração dos lucros da coligada ou controlada fere os princípios tributários gerais de disponibilidade jurídica e econômica e reduz a competitividade para empresas que porventura queiram fazer do Brasil sua base de operações, por exemplo, na América Latina.<sup>7</sup>

Embora se possa argumentar que a empresa brasileira ao ter o controle possa decidir sobre o destino dos lucros da controlada, as empresas têm personalidades jurídicas distintas e conseqüentemente, distintos

---

<sup>7</sup> O Chile recentemente criou legislação exonerando multinacionais que queiram fazer daquele país sua base de operações latino-americana.

patrimônios. Os lucros de coligadas ou controladas antes de sua distribuição ou da retirada através de outros meios fazem parte do patrimônio destas empresas, não se misturando com o patrimônio dos seus sócios. Desta forma, não existe uma efetiva disponibilidade jurídica e econômica dos lucros apurados pelas subsidiárias no exterior.

Por outro lado, a não ser para subsidiárias localizadas em paraísos fiscais não há uma vantagem de arrecadação significativa para o fisco brasileiro ao adotar esta postura discutível. De fato, como a maioria dos países adota alíquotas estatutárias semelhantes, em torno de 34%, em geral, o crédito fiscal do imposto estrangeiro evita que haja nova tributação. Se o objetivo é não permitir um diferimento indefinido em paraísos fiscais, poder-se-ia pensar em uma legislação mais específica do tipo "*passive income*" adotado pela legislação tributária americana. As atividades "ativas" de empresas residentes no Brasil, procurando globalização deveriam ter uma legislação mais branda permitindo-se o diferimento como contrapartida de sua necessidade de recursos para competir em igualdade com multinacionais residentes em jurisdições que permitem tal diferimento. Trata-se de postura meramente arrecadatória, e, entendemos que ineficiente, sem uma visão mais ampla das questões de competitividade.

A falta de uma legislação que seja competitiva nesta matéria cria uma eventual desvantagem competitiva de se investir no Brasil.

Enquanto a maioria dos países tenta atrair investidores internacionais, incluindo aqueles que desejam concentrar seus investimentos no exterior através de uma *holding*, o Brasil ruma na direção contrária. Com o atual sistema de tributação imediata dos lucros de coligadas e controladas no exterior, o país está não somente bloqueando o desenvolvimento de multinacionais a partir do Brasil, mas também desincentivando a expansão de empresas nacionais em outros países.

#### 3.4. *Dedutibilidade no pagamento de royalties*

*Desde 1958, existe a limitação para a dedutibilidade e para remessas ao exterior de royalties e pagamentos por assistência técnica em excesso a percentuais que variam entre 1% e 5% das vendas líquidas do produto fabricado no país. Tais percentuais estão claramente defasados, havendo a necessidade de repensar esta política para adequá-la às atuais condições do mercado.*

De acordo com a legislação brasileira,<sup>8</sup> "*as somas das quantias devidas a título de royalties pela exploração de patentes de invenção ou uso de marcas de indústria ou de comércio, e por assistência técnica, científica, administrativa ou semelhante, poderão ser deduzidas como despesas operacionais até o limite máximo de 5% da receita líquida das vendas do produto fabricado ou vendido*", ressalvadas algumas exceções. Esta legislação determinava desde sua criação que os coeficientes percentuais admitidos para as referidas deduções seriam estabelecidos e revistos periodicamente, mediante ato do Ministro da Fazenda, considerados os tipos de produção ou atividades reunidos em grupos, segundo o grau de essencialidade.

Em 1959 foi promulgada a Portaria do Ministro da Fazenda, Portaria No. 436/58 estabelecendo os coeficientes percentuais admitidos. Entretanto, até a presente data após aproximadamente meio século, não houve qualquer revisão dos quocientes previstos pela Portaria original, conforme proposto pela própria legislação. Talvez por mera comodidade.

---

<sup>8</sup> Lei N° 3.470/58, Artigo 74, e Lei N° 4.131/62, Artigo 12, e Decreto-Lei N° 1.730/79, Artigo 6.

Esta legislação tinha sentido como limitação às despesas a este título, geralmente pagas entre partes relacionadas, em uma época em que uma legislação sobre preços de transferência não havia ainda se desenvolvido no mundo. Hoje ela não faz mais sentido e o problema adicional é que inibe também a contratação de tecnologia entre partes não relacionadas.

Se por um lado essa legislação faz com que haja bitributação para empresas multinacionais que transferem tecnologia para suas subsidiárias brasileiras (e que não podem adotar "*cost sharing agreements*" no Brasil, como vimos anteriormente), também inibem a compra de tecnologia de partes não relacionadas pelas demais empresas brasileiras.

Em outras palavras, é patente a necessidade de revisar esta legislação para adequá-la às condições atuais do mercado. Os atuais percentuais e limites claramente desincentivam o investimento em tecnologia no Brasil por empresas multinacionais, bem como desincentivam em geral a contratação por residentes no Brasil de tecnologia no estrangeiro, tão necessária à competitividade do produto brasileiro.

### 3.5. *Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE*

*A Lei N° 10.168 criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), tributando as empresas residentes no Brasil nos pagamentos ao exterior a título de royalties, assistência técnica e outros serviços, à alíquota de 10%.*

A CIDE foi criada em 29 de Dezembro de 2000 pela Lei N° 10.168, com o objetivo de financiar o "Programa de tributando Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação".

Se de um lado existe consenso de que o incentivo ao desenvolvimento tecnológico é um imperativo para a competitividade da indústria brasileira, que o ônus do financiamento deste esforço caia sobre a própria aquisição de tecnologia é um contra-senso.

A par de questões mais complicadas relacionadas à própria legalidade desta contribuição,<sup>9</sup> a instituição desta tributação adicional, é um claro inibidor da contratação de tecnologia disponível no mercado internacional e que pode ser aplicada de imediato a produtos brasileiros, visando sua competitividade global.

No que se refere às multinacionais e às transações entre partes relacionadas, a CIDE como criada representa uma bitributação na medida em que sob o ponto de vista de técnica tributária a CIDE representa um custo adicional de operar no país. Isto porque sendo um tributo devido pelo residente no país, ao invés de um tributo devido pelo residente no exterior, recipiente da renda, regra geral, a CIDE não pode ser abatida pelo titular do direito, no país de residência. Trata-se de um custo adicional efetivo de operar-se no Brasil.

Entendemos que a cobrança da CIDE não faz sentido para um país como o Brasil que necessita de tecnologia externa para que as empresas locais possam se tornar aptas à exportação. O aumento dos custos de produção pela incidência da CIDE prejudica drasticamente as empresas brasileiras em termos de competitividade.

É altamente recomendável buscarmos outras formas mais eficientes para estimular o investimento em tecnologia no Brasil.

---

<sup>9</sup> A criação da CIDE Tecnologia tal como foi feita, fere princípios constitucionais de fundo (por se tratar de intervenção na economia) e de forma, por ter sido criada por lei ordinária.

### 3.6. Os tratados internacionais e o Imposto de Renda na fonte na importação de serviços

*A legislação brasileira determina que estão sujeitos à incidência do imposto na fonte (à alíquota de 25% ou 15%, dependendo do caso específico) os rendimentos de serviços derivados do Brasil e recebidos por pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no exterior, **independentemente da forma de pagamento e do local e data em que a operação tenha sido contratada, os serviços executados ou a assistência prestada.** Esta lei claramente conflita com o Artigo 7 dos tratados internacionais para evitar bi-tributação.*

Já discutimos acima a questão de que a legislação brasileira adota nos termos do Decreto-Lei N° 1.418/75 o critério de tributar rendimentos de serviços derivados do Brasil, e as dificuldades que esse regime gera em relação aos contratos de repartição de custos (*cost sharing*). É o critério de fonte pagadora para tributar pagamentos a não residentes ao invés do critério de fonte produtora dos rendimentos. De fato, o Decreto-Lei N° 1.418/75 estabelece que *"estão sujeitos à incidência do imposto na fonte (à alíquota de 25% ou 15%, dependendo do caso específico) os rendimentos de serviços derivados do Brasil e recebidos por pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no exterior, **independentemente da forma de pagamento e do local e data em que a operação tenha sido contratada, os serviços executados ou a assistência prestada**".*

O Brasil firmou diversos tratados para evitar bitributação que, de forma geral, seguem o modelo de tratado da OECD. O item 1 do Artigo VII dos tratados que seguem o modelo OECD, estabelece que *"os lucros de uma empresa de um Estado Contratante só são tributáveis nesse Estado, a não ser que a empresa exerça sua atividade no outro Estado Contratante por meio de um estabelecimento permanente aí situado. Se a empresa exercer sua atividade na forma indicada, seus lucros são tributáveis no outro Estado, mas unicamente na medida em que forem atribuíveis a esse estabelecimento permanente"*.

Trata-se do princípio de não tributar a fonte produtora do rendimento na hipótese de haver um tratado para evitar bitributação. Assim, os pagamentos relativos aos serviços produzidos por empresa residente em país com o qual o Brasil tem tratado para evitar bitributação não deveriam ser onerados com o imposto de renda sobre remessas. De fato, o Código Tributário Nacional determina a prevalência dos tratados sobre a lei interna.

As autoridades fiscais emitiram entendimento diverso nesta matéria que atualmente está sendo contestado no judiciário.

## 4. Bibliografia

AMCHAM. *Reforma (Re-Idéia) Tributária - Dezembro 2002*. São Paulo. 2002.

PONTES LIMA, E. C. "Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível", Texto para Discussão N° 666. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação vinculada ao Ministério da Fazenda. Agosto, 1999.

UNIBANCO. *Economic Insights - A morte e os impostos*. Equipe econômica do UNIBANCO. 22 de abril, 2003.

VARSAÑO, R.; *ET AL.* "Uma análise da Carga Tributária do Brasil", Texto para Discussão N° 583, pp. 28 e 29. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação vinculada ao Ministério da Fazenda. Agosto, 1998.

\_\_\_\_\_. "Substituindo o PIS e a COFINS - e por que não a CPMF? - por uma contribuição não cumulativa", Texto para Discussão N° 832, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação vinculada ao Ministério da Fazenda. Outubro, 2001.



## ASPECTOS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN PARAGUAY QUE PREOCUPAN A LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

María Sol Martínez\* y Cynthia Fatecha\*

El presente documento contempla en forma sucinta aspectos del sistema tributario paraguayo cuyo análisis puede resultar importante a la hora de desarrollar negocios en Paraguay.

En efecto, la identificación de los problemas que presenta un determinado sistema tributario, en este caso el paraguayo, ya sea como consecuencia de la aplicación de las normas vigentes, o a raíz de la ausencia de normas que regulen determinados escenarios, puede servir de punto de partida hacia la modernización de los sistemas tributarios y su armonización con los intereses de los inversionistas extranjeros.

En primer lugar, se describirán brevemente aspectos generales relativos a los cuatro tipos de impuestos vigentes: (i) Impuesto a los Ingresos; (ii) Impuesto al Capital; (iii) Impuesto al Consumo; y (iv) los denominados Otros impuestos, incluyendo los inconvenientes que pueden presentar para los inversionistas. Asimismo, se mencionarán (v) otros aspectos cuya incidencia puede influir en la toma de decisiones para invertir en Paraguay.

En forma complementaria, se comentarán algunos (vi) aspectos positivos como la baja presión tributaria y la efectiva utilización del mecanismo de consultas vinculantes a la administración fiscal.

Es importante adelantar que en materia de suscripción de tratados que tengan por objetivo evitar la doble imposición, el esfuerzo observado es muy escaso. Se han firmado tratados con algunos países como Argentina, Bélgica, Chile y Uruguay pero dichos tratados se refieren exclusivamente a las rentas provenientes de actividades de transporte internacional aéreo y terrestre, incluyéndose en algunos casos el transporte fluvial.

### **1. Impuesto a los Ingresos**

En Paraguay, las rentas generadas a través de las sociedades se encuentran sometidas a un sólo nivel de tributación y en consecuencia, son gravadas, en principio, al nivel de la sociedad.

Es importante señalar que las rentas generadas por las personas físicas no se encuentran gravadas. En efecto, el impuesto a la renta personal no forma parte de nuestro sistema.

El régimen común de Impuesto a la Renta para aquellas personas jurídicas domiciliadas en el país establece una tasa general del 30%, más un 5% sobre el pago a los accionistas del exterior.

Nuestro régimen tributario adopta el criterio de "fuente paraguaya" para determinar las rentas objeto de imposición.

---

\* Vouga & Olmedo Abogados, Paraguay. [Http://www.vouga-olmedo.com.py](http://www.vouga-olmedo.com.py).

Cabe mencionar, al respecto, que constituyen rentas de fuente paraguaya aquellas que provienen de actividades desarrolladas, de bienes situados o de derechos utilizados económicamente en Paraguay, con independencia de la nacionalidad, domicilio o residencia de quienes intervengan en las operaciones y del lugar de celebración de los contratos.

Los intereses de títulos y valores mobiliarios se considerarán íntegramente de fuente paraguaya, cuando la entidad emisora esté constituida o radicada en Paraguay.

La asistencia técnica se considerará realizada en el territorio nacional cuando la misma es utilizada o aprovechada en el país.

La cesión de uso de bienes y derechos es de fuente paraguaya cuando los mismos sean utilizados en Paraguay aún en forma parcial en el período pactado contractualmente.

Los fletes internacionales serán en un 50% de fuente paraguaya cuando los mismos sean utilizados entre Paraguay y Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay y en un 30% cuando se realicen entre Paraguay y cualquier otro país no mencionado.

## **2. Impuesto al Patrimonio**

El régimen tributario paraguayo contempla un impuesto único al patrimonio, denominado Impuesto Inmobiliario, que como su denominación lo indica, grava la tenencia de la propiedad inmobiliaria con una tasa del 1% sobre el valor fiscal del inmueble.

## **3. Impuesto al Consumo**

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) estarán gravadas las enajenaciones y prestaciones de servicios realizadas en el territorio paraguayo, con independencia del lugar en donde se haya celebrado el contrato, el domicilio, residencia o nacionalidad de quienes intervengan en las operaciones, así como de quienes los reciban y del lugar de donde provenga el pago.

La asistencia técnica se considerará realizada en territorio nacional cuando la misma sea utilizada o aprovechada en el país.

La cesión del uso de bienes y derechos será de fuente paraguaya cuando los mismos sean utilizados en la República aún en forma parcial en el período pactado. Cabe mencionar que la definición de "fuente paraguaya" adoptada para el régimen del Impuesto a la Renta (mencionada en el apartado 1) es aplicable al presente impuesto.

Los servicios de seguros y reaseguros se considerarán prestados en el territorio nacional cuando se verifiquen algunas de las siguientes situaciones: (a) cubran riesgos en la República en forma exclusiva o no; y (b) los bienes o las personas se encuentren ubicados o residan respectivamente en el país en el momento de la celebración del contrato.

De acuerdo a lo mencionado, toda transferencia de bienes efectuada entre o toda prestación de servicios abonada, por un residente en Paraguay a un no residente en el país se encuentra sometida a una retención efectiva del 10% en concepto de Impuesto al Valor Agregado.

#### 4. Otros impuestos

- (a) El régimen tributario vigente contemplaba en algunos numerales, como hecho generador del Impuesto a los Actos y Documentos, la suscripción de documentos así como la constitución de sociedades, prórrogas y ampliación de capital. A la fecha, dichos numerales han sido derogados.
- (b) Las transferencias de fondos realizadas desde Paraguay al exterior por las entidades sujetas a la Ley de Bancos se encuentran gravadas con una tasa del 1,50% sobre el valor de las comisiones pagadas a dichas entidades.

Sin embargo, es conveniente mencionar que la tasa fue establecida a través de un Decreto del Poder Ejecutivo que, en trasgresión con las normas aplicables para la modificación de disposiciones legales, hizo variar la base imponible establecida en la ley. En efecto, la ley tributaria paraguaya reconoce como base imponible del Impuesto a los Actos y Documentos, la suma de dinero objeto de transferencia y la tasa del 1,50% debería ser aplicada sobre dicho monto.

La Administración Fiscal ha intentado sin resultados obtener la derogación del Decreto mencionado. El impacto de la derogación en cuanto al flujo de transferencia se refiere, sería altamente gravoso para el inversionista.

Teniendo en cuenta la base imponible aplicada, la tasa impositiva no es elevada por lo que no habría mucha incidencia para el inversionista.

#### 5. Otros aspectos

- (a) El régimen tributario paraguayo no contempla un impuesto a los ingresos brutos adicional al Impuesto a la Renta.
- (b) No existen normas que determinen el ingreso bruto directamente relacionado con la actividad efectivamente desarrollada por una sucursal o establecimiento permanente.

Una sucursal o establecimiento permanente en Paraguay, termina liquidando y pagando el Impuesto a la Renta sobre la base imponible determinada por el total de las utilidades generadas en el ejercicio.

En efecto, no existen normas que permitan establecer claramente el ingreso *atribuible* a la misma y en caso de que el ingreso de la sucursal provenga de actividades desarrolladas por la casa matriz, no existe ningún tipo de discriminación, por lo que el 100% del ingreso bruto de la sucursal es gravado.

- (c) Paraguay no contempla en su legislación tributaria la posibilidad de firma de acuerdos anticipados sobre precios de transferencia, mecanismos legales a los que recurren los inversionistas.

La ausencia de reglas y/o de limitaciones sobre precios de transferencia constituyen problemas que podrían ser evitados mediante una modernización del sistema tributario para actualizarlo a las exigencias de las transacciones.

- (d) El régimen impositivo paraguayo no contiene normas sobre reorganizaciones corporativas libres de impuestos. Algunas disposiciones que contenían exoneraciones temporales de todo impuesto, tasa o contribución para los casos de reorganizaciones corporativas de entidades financieras no están en vigencia a la fecha.

Las fusiones, absorciones y otros métodos de reorganización se encuentran gravadas (sujetas al pago del Impuesto a la Renta y del Impuesto al Valor Agregado).

- (e) Paraguay no cuenta con normas tributarias específicas sobre comercio electrónico, situación compartida con otros sistemas tributarios de la región y en principio, se aplican las reglas del comercio general.

De esta manera, se generan diversos inconvenientes al momento de determinar las implicancias tributarias de dichas operaciones en nuestro país.

## **6. Aspectos positivos**

En comparación a los demás países de la región, es posible afirmar que en Paraguay la presión tributaria es relativamente baja. No obstante ello, y ante la necesidad de responder a los desafíos que enfrenta Paraguay para reducir su déficit fiscal, el régimen tributario podría ser sometido a importantes modificaciones.

Una herramienta útil a disposición de los administrados es la consulta vinculante, regulada expresamente en la legislación paraguaya a favor de quien tuviere un interés personal y directo sobre la aplicación del derecho a una situación de hecho concreta.

La presentación de la consulta no suspende el transcurso de los plazos, ni justifica el cumplimiento de las obligaciones a cargo del consultante.

La administración estará obligada a aplicar con respecto al consultante el criterio técnico sustentado en la resolución; la modificación del mismo deberá serle notificada y sólo surtirá efecto para los hechos posteriores a dicha notificación.

Si la administración no se expide en el plazo de noventa días, y el interesado aplica el derecho de acuerdo a su opinión fundada, las obligaciones que pudieran resultar sólo darán lugar a la aplicación de los intereses o recargos.

La práctica demuestra que la administración emite debidamente sus resoluciones aun cuando los plazos legales no sean estrictamente respetados e incluso existen antecedentes de interpretaciones de la autoridad, generadas a partir de consultas vinculantes particulares, que con posterioridad fueron incorporadas a disposiciones de aplicación general.

# PROBLEMAS TRIBUTARIOS PRÁCTICOS QUE AFECTAN LA INVERSIÓN Y LA COMPETITIVIDAD EN URUGUAY

Daniel Ferrere \*

A los efectos del análisis separaremos los temas según sean normativos internacionales, normativos internos, o de aplicación de las normas locales.

## 1. Problemas normativos internacionales

Al iniciarse el proceso de integración del MERCOSUR, Uruguay tuvo fuertes esperanzas de atraer inversores que quisieran producir para todo el MERCOSUR, pero que eligieran radicarse en Uruguay por su estabilidad institucional, la calidad de su fuerza de trabajo, la ausencia de restricciones financieras y su localización central en la región.

La creación de una zona de libre comercio, con exoneración de aranceles para prácticamente toda la producción local, permitía esperar este resultado.

Desde entonces a la fecha, sin embargo, los periódicos y abruptos cambios en el régimen del MERCOSUR impuestos unilateralmente por Argentina y Brasil han convencido a los empresarios de la inconveniencia de radicar una inversión fuera de los mayores mercados consumidores.

## 2. Problemas normativos locales

### 2.1. *El "Impuesto al Patrimonio" que grava los activos de las empresas con algunas deducciones, no es deducible del Impuesto a la Renta que pagan sus accionistas en el exterior*

El Impuesto al Patrimonio se relaciona conceptualmente al Impuesto a la Renta empresarial. En tanto este último grava la renta en el ejercicio en que se produce, el Impuesto al Patrimonio grava la renta acumulada y no distribuida. En un país con elevada evasión, esta puede ser una forma de gravar las rentas que no se manifiestan de otra forma.

Pese a su relación teórica con los impuestos a la renta, sin embargo, el Impuesto al Patrimonio no es un Impuesto a la Renta en sentido estricto, y como tal no resulta deducible del impuesto que pagan los inversores en el exterior.

### 2.2. *Las normas sobre Impuesto a la Renta encarecen la financiación del exterior*

Las tasas de interés ofrecidas en el mercado local siempre han sido significativamente más altas que aquellas a las que acceden las compañías internacionales en sus mercados de origen. En el marco de la actual crisis

---

\* Ferrere Lamaison Abogados, Uruguay. E-mail: [efl@ferrere.com.uy](mailto:efl@ferrere.com.uy).

financiera de la región, además, las tasas ofrecidas localmente son incompatibles con la rentabilidad de la mayor parte de los negocios. En este contexto, la estrategia natural del inversor será intentar obtener financiamiento del exterior. Pero esta posibilidad se ve afectada por las normas tributarias locales.

En el caso de los préstamos directos de entidades financieras del exterior, el Artículo 32 del Decreto N° 840/88 dice que la tasa de interés admitida como deducible del Impuesto a la Renta en el caso de préstamos del exterior estará doblemente limitada al máximo entre la tasa de interés que paga para operaciones pasivas el Banco de la República Oriental del Uruguay, y la tasa de interés generalmente aplicada en la plaza del prestamista.

Esta norma penaliza tributariamente cualquier préstamo del exterior, de modo que no parece tener más fundamento teórico que la desconfianza que estas operaciones despiertan en las autoridades tributarias. En momentos en que para muchos empresarios conseguir crédito local es directamente imposible, y que el costo del crédito es un factor que disminuye la competitividad internacional de los productores uruguayos, resulta difícil de justificar el mantenimiento de esta disposición.

### *2.3. Las normas tributarias dificultan algunas formas de acceso al mercado de capitales*

Ante la desaparición práctica del financiamiento bancario a partir del inicio del año 2002, los empresarios han buscado acudir al mercado de capitales para financiar sus operaciones. En la práctica, sin embargo, sólo unas pocas operaciones diseñadas con gran participación del Gobierno han podido concretarse, en gran medida por razones tributarias.

La Ley N° 17.296 (Artículos 566 y 567) dispone que los fondos cerrados de crédito estarán gravados por el Impuesto a los Activos Bancarios y el Impuesto a la Renta, aunque los titulares originales de los créditos no estuvieran gravados por estos impuestos. Esto lleva a que la totalidad de los intereses percibidos por los fondos se encuentren gravados con Impuesto a la Renta, sin admitirse prácticamente deducción alguna contra ellos, lo que constituye un fuerte disuasivo para la utilización de estos instrumentos.

El Parlamento de Uruguay está estudiando un proyecto de ley de fideicomisos, que se espera sea aprobado en los próximos meses. El régimen tributario propuesto por el Ejecutivo para los fideicomisos mantiene las deficiencias del régimen aplicable a los fondos cerrados de crédito.

Esta compleja situación tributaria ha llevado a que sólo se implementen instrumentos de acceso al mercado que evitan aumentar la tributación, lo que requiere una negociación prolongada y caso a caso con el Poder Ejecutivo.

### *2.4. La utilización de recursos humanos y técnicos del exterior plantea problemas tributarios*

#### *(a) Trabajadores temporarios*

No existen en Uruguay normas que ayuden a definir a partir de qué momento un empleado que se traslada a Uruguay en forma temporal queda sometido al régimen de seguridad social uruguayo. El Banco de Previsión Social, que recauda y controla los tributos de seguridad social, parece sostener que cualquier trabajo cumplido en Uruguay está sometido a tributos con independencia de su duración, habiendo siempre rechazado establecer un criterio diferente en consultas escritas. Pero el pago de tributos de seguridad social tiene por presupuesto la constitución de "sucursal, agencia o establecimiento" en el país, y no existe ningún mecanismo que habilite el pago de tributos de seguridad social por una empresa del exterior que no mantenga un establecimiento permanente en Uruguay.

En los hechos, el Banco de Previsión Social no controla estas situaciones, pero el trabajo temporario de trabajadores extranjeros obliga a las empresas a asumir riesgos jurídicos innecesarios.

Esta situación ha sido resuelta por tratado en un número limitado de casos. El tratado sobre doble tributación con la República Federal de Alemania (de hecho, el único relevante suscripto por Uruguay) soluciona el problema estableciendo en su Artículo 216 que *"las remuneraciones percibidas por una persona domiciliada en un Estado Contratante en razón de un empleo ejercido en el otro Estado Contratante sólo serán gravadas (...) si: a) el empleado permanece en el otro Estado por un período o períodos, que no excedan un total de 183 días en el año fiscal considerado."*

Uruguay ha suscripto tratados en materia de pensiones con Argentina, Brasil, Chile, España, Grecia, Israel, Italia y Paraguay en que se establece que los trabajadores temporarios procedentes de esos países pueden trabajar hasta dos años en Uruguay manteniendo su afiliación jubilatoria en el país de origen.

Fuera de estas excepciones, sin embargo, la situación se mantiene en la ambigüedad.

#### (b) Asistencia técnica del exterior

Se han realizado recientemente múltiples reformas al régimen de retención de impuestos a la renta por pagos al exterior. Las nuevas normas, sin embargo, son ambiguas con respecto al momento que procede la retención y los servicios que quedan sujetos a ella.

La Ley de Reactivación Económica N° 17.453 dice que están sujetas a retención las rentas acreditadas por servicios de gestión, asistencia técnica, administración o asesoramiento de cualquier tipo, salvo que se hallen gravadas en el país del domicilio de quien las recibe y que éste no reciba crédito fiscal en dicho país. La exoneración, sin embargo, se limita al impuesto abonado en el país prestador de los servicios técnicos.

A un año de dictada, siguen existiendo importantes dudas respecto a como debe aplicarse esta norma.

### **3. Problemas de aplicación**

La administración tributaria uruguaya enfrenta graves problemas de funcionamiento, que no han podido ser solucionados. En el año 2001 el Gobierno propuso una amplia reforma de la administración tributaria, que intentaba enfrentar los problemas de transparencia y profesionalización en la actuación de los inspectores, pero este proyecto careció de apoyo político y parece haber sido abandonado.

#### *3.1. La evasión tributaria plantea problemas competitivos a los inversores del exterior*

El informalismo absoluto es probablemente menor en Uruguay que en otros países de la región. Pero la violación más o menos abierta de las obligaciones tributarias es relativamente corriente, al amparo de un sistema de administración fiscal con problemas serios.

Durante la mayor parte de las últimas tres décadas la fiscalización tributaria ha sido errática, concentrada en un número limitado de empresas, y afectada por importantes problemas internos. En la práctica, sólo las mayores empresas se sienten sujetas a supervisión tributaria sistemática, y existe la percepción generalizada que muchas empresas de segundo nivel compiten deslealmente al amparo de sus menores costos tributarios.

Este ha sido un reclamo constante de los mayores inversores extranjeros del país, que ha sido reiteradamente planteado a las autoridades del Gobierno. En los hechos, sin embargo, la situación se mantiene sin cambios.

### *3.2. El sistema de consultas a la administración tributaria funciona de modo deficiente*

El Código tributario uruguayo organiza un sistema de consultas tributarias vinculantes, destinado a dar certeza a los empresarios sobre las normas que se les aplican. En la práctica, sin embargo, el sistema no cumple su función más que de forma muy parcial, por la lentitud de las respuestas, y por lo que las empresas consideran es un elevado grado de parcialidad en las mismas.

La mayor parte de los empresarios y de sus asesores fiscales consideran que la respuesta a las consultas que se le formulan a la Administración Tributaria es casi siempre en el sentido de la tributación de la situación consultada, por lo que sólo consideran la conveniencia de consultar cuando se trata de dar certeza a una respuesta por lo demás prácticamente segura.

Con independencia del contenido, la lentitud de las respuestas es un problema autónomo. Una demora de seis meses o más es enteramente normal, mientras el consultante sigue estando expuesto al pago de intereses de mora (que en el caso del pago de impuestos son varias veces superiores a los intereses bancarios) en caso de que la respuesta demore más de noventa días y sea contraria a la posición del consultante.

En los hechos, el sistema de consulta tributaria no constituye un elemento de uso normal en la relación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes.

## **4. Los estímulos tributarios a la inversión han sido afectados por la crisis fiscal**

### *4.1. Los estímulos se sujetan a limitaciones que obstan a resultado*

La legislación uruguaya sobre inversiones permite al Gobierno conceder incentivos importantes a los inversores, y ellos se citan regularmente como disponibles para los inversores del exterior. Parte significativa de los beneficios que figuran en la legislación, sin embargo, no son concedidos en la práctica en ningún caso, y algunos de los que se conceden se sujetan a limitaciones y condiciones que los vuelven de escasa significación.

El caso más relevante afecta al mecanismo llamado "de canalización de ahorro", que concede una exoneración del Impuesto a la Renta equivalente a las utilidades o dividendos de los accionistas reinvertidos por éstos en la empresa.

En la práctica, sin embargo, la exoneración sólo se concede por plazos de uno o dos años, sin consideración al plan de negocios ni a las expectativas de retorno de la inversión, de modo que la exoneración suele extinguirse antes de que la inversión se traduzca en utilidades exonerables.

### *4.2. El Gobierno cambia sus criterios en materia de exoneraciones sin aviso y afectando a inversiones en marcha*

En tiempos recientes el Gobierno ha ido adoptando criterios cada vez más estrictos en materia de otorgamiento de exoneraciones fiscales de carácter discrecional. Los cambios de criterio, sin embargo, no se anuncian por anticipado, de manera de no inducir a decisiones de inversión equivocadas.

El caso más reciente de este tipo se da con la aplicación del Artículo 26 de la Ley N° 16.906 que faculta al Ejecutivo a exonerar de tributos a las fusiones, escisiones y transformaciones de sociedades, siempre que las mismas permitan expandir o fortalecer a la empresa solicitante.

Desde el dictado de esta Ley en el año 2000, el Ejecutivo concedió esta exoneración en todos los casos en que sus servicios técnicos confirmaron que la fusión o transformación mejoraba la empresa resultante. A mediados de 2003, sin embargo, el Poder Ejecutivo cambió de criterio, afectando a empresas que habían iniciado el proceso de fusión muchos meses antes, cuando el criterio se mantenía sin limitaciones.

#### *4.3. Se mantienen graves atrasos en el cumplimiento del subsidio forestal*

En 1987 la Ley N° 15.939 creó un sistema de subsidios a la inversión en el sector forestal, que preveía el reembolso de los costos de implantación de nuevos bosques en base a proyectos previamente aprobados, que habrá de eliminarse progresivamente a partir del año 2004, para desaparecer en 2007.

Hace ya varios años, sin embargo, que el Gobierno mantiene atrasos importantes en el pago de estos subsidios, que son afectados por la inflación y la devaluación. En la actualidad, el atraso llega a dos y tres años según los casos, y se agrava progresivamente.



# PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA ARGENTINA

Hugo González Cano \*

## RESUMEN EJECUTIVO

1. En este estudio se presenta un diagnóstico del sistema tributario argentino, con sus principales defectos y una serie de propuestas de reforma a implementar a medio y largo plazo para mejorar la competitividad del país frente a la competencia externa.
2. El actual sistema tributario presenta problemas de varios tipos. Por un lado, ha perdido buena parte de su capacidad de recaudación, ya que la crisis económica de 2001 y 2002 afectó severamente el nivel de recaudación efectiva. Así, el coeficiente de presión tributaria (recaudaciones efectivas como porcentaje del PIB) descendió de casi el 22% en 2000 y años anteriores al 18,4% en 2002.
3. Sin embargo, además, y para tratar de paliar la crisis financiera iniciada en 2001, adicionalmente a los impuestos acumulativos y distorsivos que existían anteriormente, como el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (sobre activos de las empresas), Impuestos de Sellos, etc., se aplicaron en estos años nuevos impuestos que afectaron la capacidad competitiva de la producción nacional, tal como los Derechos o Retenciones a la Exportación, el Impuesto a los Débitos y Créditos de las Transacciones Financieras, etc. Finalmente, además de los efectos concentradores de renta producidos en la economía en la última década, los impuestos colaboraron poco a corregir esa situación, ya que el sistema es algo regresivo y con tendencia más bien a la proporcionalidad.
4. Por ello, además de la mejora de los controles administrativos para reducir la evasión, se presenta una serie de propuestas de reforma tributaria a ser aplicadas a largo plazo que permita al mismo tiempo:
  - (i) recuperar su capacidad recaudatoria;
  - (ii) aumentar la capacidad competitiva de la producción doméstica, eliminando los dispositivos que la discriminan y que distorsionan la ubicación de las inversiones; y
  - (iii) mejorar, en todo lo posible, la equidad horizontal y vertical de los impuestos a los efectos de favorecer la viabilidad política de la reforma, así como su sostenimiento en el tiempo.
5. Las propuestas de reforma buscan concentrar las recaudaciones en pocos impuestos básicos, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), a las Ganancias, internos y otros selectivos, Impuestos al Patrimonio de las Personas Físicas (Bienes Personales, Inmobiliario, etc.), y reemplazar Impuestos sobre Transacciones que afectan los costos de producción, como ser Ingresos Brutos, Derechos de Exportación, Sellos, etc. De tal forma, el conjunto de reformas propuestas resultará en una estructura tributaria más eficiente y concentrada que la actual.

---

\* Consultor y Profesor Universidad de Entre Ríos, Argentina.

6. En el IVA se propone ampliar su base, eliminando la mayor parte de las exenciones que todavía son importantes y favorecen a una larga lista de bienes y servicios consumidos mayormente por sectores de ingresos medios y altos, tales como varios intereses, ciertos tipos de asistencia médica privada, muchos espectáculos públicos, educación privada, etc. Sólo deberían mantenerse las exenciones de bienes y servicios de la canasta básica.
7. También deberían eliminarse los incentivos que todavía se otorgan en el IVA e impedir su otorgamiento a futuros regímenes de promoción. A medida que se amplía la base y se reduce la elevada evasión, se podría reducir la tasa actual general del 21%.
8. En el IVA también se propone eliminar el régimen de "responsables no inscriptos", que coexiste con el "Monotributo", el que para pequeños contribuyentes reemplaza al IVA, Ganancias y aportes patronales de seguridad social.
9. En el Impuesto a las Ganancias las propuestas siguen un carril parecido, ya que se propone eliminar las múltiples exenciones que hoy existen, especialmente para ganancias de personas físicas. Se busca aumentar gradualmente el peso del Impuesto Personal y disminuir el de empresas o sociedades de capital. Así se propone reducir drásticamente las múltiples exenciones concedidas en el Artículo 20 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, especialmente a muchas rentas del capital, como intereses por depósitos en bancos, operaciones bursátiles, mercados de derivados financieros, etc.
10. En cambio y dado que se privilegia el objetivo de mejorar la competitividad y considerando las reformas ocurridas en Brasil y recientemente planteadas en otros países, no resulta conveniente gravar los dividendos de sociedades anónimas en el Impuesto Personal. Es decir, se mantendría su actual exención.
11. Además, se propone aplicar en el Impuesto a las Ganancias un sistema similar al utilizado en Brasil, que aplica retenciones definitivas del impuesto para una serie de rentas del capital, por ejemplo del 15% o 20% sobre intereses, ganancias bursátiles y de mercados financieros, como también sobre ciertas ganancias de capital obtenidas en bolsa, mercados financieros, etc. Así, estas operaciones sólo pagarían esa retención definitiva y no se incluirían en la liquidación anual de cada persona física.
12. Para favorecer las inversiones de las empresas luego de la actual crisis, por algunos años y para todos los sectores económicos, se podría permitir la amortización de las nuevas inversiones en un sólo ejercicio.
13. Ampliar todo lo posible el sistema de retenciones a cuenta del Impuesto a las Ganancias, inclusive adoptando un nuevo sistema de autoretención mensual para las sociedades, profesionales, independientes, etc., que por ejemplo, se aplicarían al 1% ó 1,5% de los Ingresos Brutos mensuales para empresas y a 4% ó 5% para los segundos.
14. Analizar con mucho cuidado la posible introducción de mecanismos automáticos de corrección monetaria para liquidar el Impuesto a las Ganancias de sociedades y personas físicas. Si bien ello sería necesario para eliminar las distorsiones que genera la inflación en la determinación y equidad de este impuesto, ello puede colaborar a realimentar la inflación. Aunque, si se decide aplicarlos, deben ser mecanismos simétricos y deben abarcar tanto al Impuesto Societario como al de personas físicas, por ejemplo similares a los que se aplican en Chile y diferentes a los con anterioridad aplicados en Argentina.
15. Establecer y aumentar los impuestos internos al consumo que fueron disminuidos en 1996 y ahora sólo generan casi el 60% de la recaudación que anteriormente obtenían. Así, deberían aumentarse los aplicados sobre tabacos, bebidas alcohólicas, y otros bienes que denotan mayor capacidad contributiva, como automotores, equipos de audio, video, entre otros.

16. El impuesto sobre créditos y débitos de transacciones financieras debe mantenerse, pero debe establecerse como régimen de retención o percepción del IVA e Impuesto a las Ganancias. Es decir, debe permitirse que se tome como crédito o pago a cuenta de ambos tributos y que sea totalmente acreditable contra ellos. De este modo, contribuiría a reducir la evasión de ambos impuestos.
17. Para el reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos se propone aplicar un IVA provincial tipo destino compartido con el IVA nacional, o modelo del "pequeño bote" (CVAT), similar a la propuesta realizada por Varsano para reemplazar el ICMS estadual de Brasil. Se aplicaría con una base amplia sobre todos los bienes y servicios y con tasa uniforme (alrededor del 5%) para las operaciones interestaduais con el fin de evitar las guerras fiscales. Para operaciones internas a la provincia se permitiría una pequeña variación de la alícuota general y la aplicación de un impuesto en la etapa minorista para actividades especiales.
18. Para hacer una transición más suave del actual Ingresos Brutos, que es más de origen hacia un IVA provincial de destino, lo que implica cambios en la actual distribución de la recaudación entre provincias, por cierto lapso debería aplicarse un mecanismo compensatorio en la distribución de la recaudación entre provincias.
19. Si se deseara aumentar gradualmente el peso del impuesto provincial para favorecer la descentralización del sistema, se podría ir reduciendo la tasa del IVA nacional al tiempo que se va aumentando la del provincial.
20. Reducción gradual a los Derechos o Retenciones a la Exportación hasta su eliminación, a medida que crecen los otros impuestos, para mejorar la competitividad de la producción nacional.
21. Primero, aumentar y mejorar el Impuesto a los Bienes Personales, ampliando su base y agregando un tramo adicional del 1% a la actual escala (0,50% y 0,75%) para hacerlo más progresivo. Asimismo, mejorar el control para reducir su elevada evasión, así como mejorar la valuación de los bienes, en particular de los inmuebles. Una vez mejorado, este impuesto debería ser cedido a las provincias.
22. Por un tiempo debe continuarse con el Impuesto a la Renta Mínima Presunta (sobre activos de las empresas) debido a su importancia recaudatoria, aunque en el largo plazo debe ser eliminado para favorecer la competitividad, ya que afecta los costos de producción y desincentiva las inversiones. La posibilidad de que fuera totalmente acreditable contra el Impuesto a las Ganancias y se usara para controlar la evasión, lamentablemente no puede utilizarse, ya que ni Estados Unidos ni otros países aceptan su cómputo a cuenta del Impuesto a la Renta que deberían pagar las empresas de ese origen que tienen filiales o empresas operando en Argentina.
23. Reducir o eliminar los incentivos y tratamientos de privilegio que todavía se otorgan por leyes de promoción sectorial, regional, etc. Asimismo, mejorar el control de las inversiones promovidas por la AFIP y establecer como única autoridad de aplicación a la Secretaría de Hacienda. También deben eliminarse los Convenios sectoriales para mejorar la competitividad establecidos desde 2001.
24. Iniciar el proceso de descentralización gradual del sistema tributario, transfiriendo impuestos nacionales a las provincias. Se recomienda establecer adicionales provinciales del Impuesto a la Renta Personal, Ganancias de Sociedades, Gravamen sobre Bienes Personales y transferir el Impuesto a los Combustibles a las provincias, en función del consumo en cada una de ellas. Se debería eliminar el Impuesto de Sellos provincial y otros gravámenes menores. Como sólo se busca mantener la recaudación total, pero descentralizar gradualmente los tributos, a medida que se establecen los nuevos impuestos provinciales deben reducirse los respectivos impuestos nacionales, así como modificarse los porcentajes de distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias establecido en el Régimen de Coparticipación de impuestos nacionales.

## I. INTRODUCCION

En este documento se presenta un estudio técnico sobre los principales problemas del sistema tributario de Argentina, especialmente los que afectan su competitividad internacional. Basados en este diagnóstico, luego se analizan y presentan propuestas de reforma tendientes a mejorar la posición competitiva del país.

Como se comprende, se trata más de un análisis de largo plazo que de propuestas de corto plazo para solucionar los actuales problemas de financiamiento del gobierno central y de las provincias. Y es que para mejorar la capacidad financiera del gobierno, además de otras normas distorsivas anteriores como el Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos, en 2001 y 2002 se aprobaron ciertas normas tributarias que sólo pueden emplearse para emergencias de corto plazo, ya que precisamente afectaron la capacidad competitiva del país, como fueron la aplicación de retenciones a las exportaciones (enero de 2002) y la aplicación del impuesto del 0,6% sobre créditos y débitos bancarios introducido en marzo de 2001, con efectos acumulativos, que se agravaron en febrero de 2002 al eliminarse la posibilidad de compensar parte de este gravamen como crédito del Impuesto al Valor Agregado y/o del Impuesto a las Ganancias.

Sin embargo, es importante aclarar que aquí no se plantea un disenso con las medidas de corto plazo adoptadas en 2001 y especialmente en 2002, sino que se presenta más bien un análisis para una situación más normal, con otros objetivos y de más largo plazo. Dadas las graves condiciones económicas de fines de 2001 y de 2002: (i) recesión de más de tres años y caída de más del 10% del PIB en 2002 frente al año anterior; (ii) el más elevado desempleo de las últimas décadas (llegó a más del 20%); (iii) elevado déficit fiscal; (iv) "default" de la deuda pública y privada; (v) fuerte devaluación del peso (250% respecto a 2001); (vi) congelamiento de los depósitos bancarios ("corralito"); (vii) desaparición casi total del financiamiento bancario; y (viii) ruptura de los contratos, etc.; no cabe duda que el primer objetivo a cumplir por los impuestos debía ser de tipo financiero o recaudatorio para tratar de ayudar (junto a una contracción fuerte del gasto público) a sanear las finanzas públicas. Es decir, se produjo la más grave crisis económica y social de los últimos sesenta años.

Los mismos derechos o retenciones sobre las exportaciones de hasta el 20%, también se justifican a nuestro criterio como instrumento fiscal temporario frente a una devaluación que llevó la cotización del dólar de 1 peso (época de la convertibilidad en diciembre de 2001) a alrededor de 3,50 pesos en diciembre de 2002, a efectos de que el gobierno pueda captar parte de las fuertes utilidades que de otro modo generaría la gran devaluación a los exportadores, así como moderar los precios internos de algunos alimentos (carnes, pan, leche, etc.). Es decir, varias de las medidas para aumentar los tributos tomadas a fines de 2001 y a lo largo de 2002 pueden ser consideradas temporarias y de emergencia para hacer frente a la más grave crisis de la economía argentina de las últimas décadas.

En definitiva, en este estudio se asume que los problemas más urgentes de la economía argentina de hoy serán superados y que el país volverá a crecer y a avanzar hacia un panorama más normal. Ya en noviembre y diciembre de 2002 existieron algunos indicadores que señalaron que se alcanzó el piso de la recesión, ya que la caída del nivel de actividad se ha frenado (indicadores de actividad industrial de octubre y noviembre, recaudaciones impositivas, superávit fiscal primario del 1,4% del PIB en el segundo semestre de 2002, etc.) y que se inicia una lenta recuperación aunque todavía es débil. Así, el presupuesto del gobierno central para 2003 prevé un incremento del PIB del 3% respecto a 2002, mientras que estimaciones del sector privado lo estiman alrededor del 2%. También se han liberado parte de los depósitos bancarios congelados ("corralito") y los depósitos de particulares en el sistema bancario han vuelto a crecer a partir de setiembre de 2002. Asimismo, de acuerdo con una misión del FMI que visitó el país a mediados de diciembre, parecen existir ahora mejores posibilidades para que se concrete un acuerdo con ese organismo internacional, lo que permitirá incrementar el ambiente general de confianza. En resumen,

si bien a fines de 2002 la situación económica y social sigue siendo crítica y la incertidumbre política es grande, además de los indicios favorables señalados y a diferencia de otras crisis anteriores, existen algunos aspectos novedosos que no se registraron antes y conviene destacar:

- (i) mayor devaluación que en casos anteriores, aunque manteniendo un elevado nivel de reservas del Banco Central, que a fines de 2002 supera los US\$10.000 millones, ya que en el segundo semestre se recuperaron buena parte de las pérdidas en el primero;
- (ii) en segundo lugar y debido a la prolongada recesión, no existe inercia inflacionaria a diferencia de planes anteriores: en octubre y noviembre la inflación fue ligeramente superior a cero y lo mismo parece ocurrirá en diciembre. Atado a esto no hay presión marcada al alza de salarios, es decir, no ha existido la cultura indexatoria vinculada a la devaluación de crisis anteriores. Además, el índice de precios al consumidor que cerrará el año a alrededor de 40%, se desaceleró a lo largo del año: 30,5% en el primer semestre y menos del 9% en el segundo;
- (iii) por último, 2002 arrastra cuatro años de recesión con elevado desempleo y muy bajo uso de la capacidad instalada, que puede permitir responder más fácilmente a un incremento de la demanda.

Por otro lado, existe mayor incertidumbre política que en crisis anteriores y deja más problemas pendientes para el próximo gobierno.

En consecuencia, este documento seguirá un enfoque de más largo plazo, porque las reformas del sistema tributario de Argentina no pueden tener sólo una visión de corto plazo y por ello se coloca como principal objetivo mejorar la competitividad internacional del país, al eliminar las normas que discriminan la producción doméstica y que distorsionan la ubicación de las inversiones. Es un tipo de análisis alternativo que más que lo urgente busca solucionar problemas estructurales. En este escenario, también se considerarán los posibles compromisos para la futura armonización tributaria del MERCOSUR. Aunque todavía no se ha iniciado ese proceso, sí está considerado en el Artículo 1 del Tratado de Asunción.

Naturalmente, también se tendrá en cuenta la viabilidad administrativa de las propuestas, así como su factibilidad política, lo que en las presentes circunstancias implica considerar también los efectos de las propuestas en la equidad del sistema impositivo. En los últimos años, la distribución del ingreso empeoró significativamente (aumento de las diferencias, elevación de los niveles de pobreza, etc.) y las reformas impositivas tendieron a hacerlo más regresivo; por ejemplo, al mantener un IVA como la principal fuente recaudatoria, con una base muy extendida y con una tasa del 21%, que ahora sólo se ha reducido temporalmente al 19% (por dos meses).

Si bien el objetivo principal que se seguirá en este estudio es el aumento de la competitividad, para facilitar la viabilidad política, así como su mantenimiento en el tiempo (*sustainability*), también se requiere considerar el impacto de las propuestas en la distribución del ingreso, que se ha concentrado en la última década.

## II. DIAGNOSTICO SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO QUE SIRVEN DE BASE A LAS PROPUESTAS DE REFORMA

### 2.1. Evolución del nivel de las recaudaciones y de la presión tributaria

En el Cuadro 1 se observa que la presión tributaria total de Argentina (gobierno, nacional, provincias y contribuciones para la seguridad social) desde 1993 hasta 2001 se ha mantenido relativamente estable alrededor del 21% del PIB, aunque hubo descensos en 1995 y 1996, para luego recuperarse y llegar al 21,68% del PIB en 2000 y luego descender levemente en 2001 (21,14% del PIB). Para 2002, se estima que descenderá, ya que las recaudaciones en pesos corrientes apenas crecieron en términos nominales y el PIB en valores nominales creció en mayor medida, por lo que el coeficiente de presión se estima bajará a alrededor del 18,37% del PIB. Expresado en valores corrientes (que pueden considerarse constantes hasta 2001), la recaudación total (Nación, provincias y seguridad social) que era de 63.405 millones de pesos en 1998, bajó en los cuatro años siguientes, del siguiente modo:

**ARGENTINA: RECAUDACION BRUTA TOTAL**  
(En millones de pesos corrientes)

	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
a. Tributos nacionales	51.750	49.544	50.943	47.174	50.476
b. Tributos provinciales	11.655	11.049	10.844	9.864	10.200
c. Total general	63.405	60.893	61.788	57.038	60.676

Nota: (1) Estimación preliminar.

Fuente: Secretaría de Hacienda, Dirección de Análisis Fiscal y estimación de la AFIP para 2002.

Corresponde aclarar que los datos en pesos corrientes del cuadro anterior coinciden hasta 2001 en dólares de Estados Unidos y en pesos constantes (período de la Ley de Convertibilidad de un peso por un dólar), ya que en esos años hubo estabilidad del nivel de precios. En cambio, como se dijo antes, en 2002 se produjo una fuerte devaluación que llevó el tipo de cambio a \$3,50 por dólar, mientras que el nivel de precios minoristas ascendió hasta noviembre el 41% y los precios mayoristas ascendieron en el mismo lapso alrededor del 80%. Es decir, las recaudaciones de 2002 cayeron significativamente en términos reales, aunque no existen todavía datos oficiales que permitan estimar la evolución de los precios implícitos en el PIB, generalmente utilizados para deflacionar los datos de las recaudaciones fiscales. Algunas estimaciones privadas (BBVA [2002]) señalan que el deflactor promedio del PIB para 2002 crecería un 41%, con lo que las recaudaciones reales o en pesos constantes de 2002 llegarían a 35.518 millones, con una caída del 37,8% respecto a 2001.

Un indicador parecido es el Coeficiente de Presión Tributaria elaborado con la estimación preliminar de la recaudación total de 2002 y el valor del PIB en precios corrientes, que sería del 18,37%, con una caída de más de 2,5% respecto del 21,14% de 2001. Esta fuerte caída de la presión tributaria total registrada en 2002 es la más alta registrada en las últimas décadas y constituye otro indicador de la grave crisis económica y de las finanzas públicas sufrida por el país en este año. Se puede inferir que esta importante caída de la presión tributaria, debido a la gran crisis económica de 2002, implicó además un aumento de la evasión.

Por otra parte, como se dijo antes, se produjo un "overshooting" cambiario, ya que con una devaluación nominal de 250% hasta diciembre, los precios crecieron mucho menos debido a la gran recesión (el PIB cayó alrededor del 20% en los últimos cuatro años), el desempleo llegó al 21,5% y cayeron los salarios

reales. A octubre de 2002, el IP Consumidor acumuló un aumento del 40% frente a una devaluación nominal del 260%, es decir que sólo hubo un "pass through" del 15%, un poco superior al 12,7% de Brasil en su experiencia de los primeros diez meses luego de la devaluación. Aunque no hay series actualizadas y completas del INDEC sobre salarios, se produjo una caída del salario industrial nominal del 7,3% para el primer semestre de 2002, respecto al mismo lapso de 2001. Además, los salarios nominales del sector público y las jubilaciones también se redujeron el 13%, lo que indica una importante caída del salario real, que para el sector industrial fue estimada en casi un 50%. Pero, por otro lado, conviene recordar que, como ya se mencionó, en el segundo semestre de 2002 y principalmente en el último trimestre aparecen algunos signos de recuperación del nivel de la actividad industrial, de las recaudaciones tributarias, una leve baja del desempleo y se estaba más cerca de un acuerdo con el FMI. Además, la recuperación de las recaudaciones de impuestos de los últimos meses ha contribuido a dar un respiro a las finanzas del gobierno nacional, permitiendo que para todo el año 2002 se haya generado un superávit fiscal primario, que se estima en \$2.400 millones (0,7% del PIB).

Además, la recaudación total de impuestos provinciales llegaría en todo el año a alrededor de \$10.200 millones que, si bien implica un ascenso en términos nominales del 3,4% y mejoró mayormente en los últimos meses, también implicaría un descenso del 39% en términos reales respecto del año anterior. El coeficiente de la presión tributaria provincial se estima que descendió del 3,89% del PIB en 2000 a 3,14% en 2002. Pero este nivel de recaudación provincial junto con un importante ajuste del gasto, permitió mejorar las finanzas en la mayoría de ellas, lo que se estima posibilitó reducir el déficit global provincial de \$6.400 millones en 2001 a cerca de \$2.900 millones en 2002. Con ello se cumpliría con la meta del 50% de ajuste fijado en los pactos fiscales firmados por las provincias con el gobierno nacional.

Volviendo al nivel de presión tributaria de Argentina hasta 2001, puede considerarse *moderado* si se lo compara con los países socios del MERCOSUR u otros de América Latina, ya que en Brasil ha crecido en los últimos años llegando al 34% del PIB en 2001, en Uruguay oscilaba hasta 2001 en el 29% y en Paraguay estaba alrededor del 10% del PIB. En estos dos países socios del MERCOSUR, la crisis de Argentina de 2002 tuvo un fuerte impacto, por lo que también cayeron en forma significativa las recaudaciones tributarias. La estimación del 18,4% para Argentina en 2002 responde a circunstancias extraordinarias y con los indicios existentes al final del año, muy posiblemente se recuperará en 2003 y años siguientes. En América Latina el promedio de la presión tributaria para toda la región es de alrededor del 14%, llegando en Chile al 18%, en México al 17%, en Colombia al 15%. Como es conocido, en los países desarrollados, el coeficiente de tributación es superior, ya que según datos de la OECD para 1997 varía del 30% al 51% del PIB, siendo el promedio para todos los países de la OECD del 37,2%. Así, en España es del 34%, en Reino Unido del 35%, en Italia del 44%, en Portugal del 34%, en Francia del 45%, en Estados Unidos del 30%, y en Grecia del 34%.

Finalmente, según declaraciones del Subsecretario de Ingresos Públicos, basadas en las estimaciones del Presupuesto Nacional presentado al Congreso para 2003, que prevé un aumento del 3% del PIB, la presión tributaria del gobierno central todavía seguiría bajando, ya que se ha estimado en el 15,03% del PIB (*La Nación*, 20/12/02).

## **2.2. Evolución y problemas de la actual estructura de los ingresos tributarios**

### *2.2.1. Tributos Nacionales*

En cuanto al peso relativo de las recaudaciones por tipo de tributo, se mantienen en general las tendencias de largo plazo observadas en la última década, aunque en 2002 se produjeron algunos cambios generados por la gran crisis económica de ese año, tal como la introducción del Impuesto sobre los Débitos y Créditos

Bancarios en 2001 y los Derechos o Retenciones sobre las Exportaciones en marzo de 2002, luego de la devaluación iniciada en enero de ese año. Tal como se aprecia en el Cuadro 2, siguen predominando los impuestos al consumo (IVA, internos, combustibles, Ingresos Brutos provinciales, etc.) que representan en los últimos años poco menos de la mitad de la recaudación total (48% en 2001 y 46% en 2002), mientras que aparecen en segundo lugar, aunque bastante alejados, los impuestos que gravan factores de la producción, como el Impuesto sobre la Renta, Ganancia Mínima Presunta, etc., con alrededor del 19% de la recaudación total de 2001. Además, es importante aclarar que dos terceras partes de la recaudación del Impuesto a las Ganancias proviene de las empresas o "sociedades de capital" (sociedades anónimas, en comandita por acciones y SRL) y sólo alrededor de un tercio de las personas físicas.

En tercer lugar aparecen los aportes y contribuciones de seguridad social, que luego de la importante reforma de 1994, que convirtió al sistema público de reparto en un sistema mixto (una parte privada de capitalización y otra pública o de reparto), mostraron una rebaja importante de los aportes al sistema público, ya que la mayoría de los empleados menores de 44 años optaron por el sistema privado administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Además, el aumento de la desocupación y del empleo en negro (evasión) marcharon en el mismo sentido, lo que resultó en una baja absoluta y relativa de la recaudación de estos aportes y contribuciones. En valores absolutos, bajaron de \$13.909 millones en 1994 (25% del total recaudado) a \$8.825 millones en 2001 (15% del total).

Los impuestos sobre el comercio exterior (Derecho sobre Importaciones y Exportaciones) ocupan el cuarto lugar, y por varias causas, se fueron reduciendo sus recaudaciones desde 1990 hasta 2001, año en que apenas generaron el 3% de los ingresos tributarios totales. Sin embargo, por la fuerte devaluación ocurrida desde el 14 de enero de 2002 (250%), en marzo de 2002 se restablecieron los derechos o retenciones sobre la mayor parte de las exportaciones (van del 3,5 al 20% del valor FOB), con un aporte importante en las recaudaciones de este año (más de \$5.200 millones de pesos o alrededor del 9% del total recaudado en 2002).

Desde 1992 hasta 2001, estas recaudaciones sobre el comercio exterior cayeron significativamente porque, por un lado, se eliminaron las retenciones e impuestos a la exportación y, por el otro, bajaron fuertemente los impuestos y derechos de importación debido a: (i) el proceso de apertura económica unilateral llevado a cabo en esos años; y (ii) la aplicación del acuerdo comercial del MERCOSUR, que aumentó considerablemente el comercio sin aranceles con Brasil y los demás países miembros. Como consecuencia, en ese lapso, prácticamente desaparecieron los derechos de exportación, y los gravámenes a importaciones entre 1994 y 2001 bajaron su rendimiento de \$2.873 millones en el primer año a \$1.575 millones en 2001 (sólo 2,8% del total recaudado).

La reposición generalizada de las retenciones a la exportación a partir de la devaluación de principios de 2002, tuvo un impacto fiscal importante y se constituyó -como se dijo antes- en un factor decisivo para las finanzas del gobierno, ya que su recaudación superó los \$5.200 millones para todo el año, representando alrededor del 10% del total recaudado por el gobierno central. Estos derechos de exportación se justifican con claridad como herramienta de emergencia y corto plazo, debido: (i) al "*overshooting*" devaluatorio; (ii) a los grandes beneficios que se generarían para los exportadores; (iii) al control del incremento de los precios internos de ciertos rubros de exportación; (iv) a la caída de las otras recaudaciones y, en general, por la difícil situación financiera del gobierno en 2002. No obstante, a medida que se supera la actual crisis, deberían ser reemplazadas a medio y largo plazo (de manera gradual) por otros tributos más eficientes que no desalienten la producción y las exportaciones, como ocurre con las retenciones.

Además, desde 2001 se aplica el Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes Bancarias del 0,6%, impuesto a las transacciones que generó una importante recaudación en esos dos años: \$2.933 millones en 2001 y alrededor de \$5.000 millones en 2002, lo que representa el 10% del total recaudado por el gobierno central en ese año. Originariamente, este gravamen se programó para aplicarlo como crédito contra los pagos

del IVA y del Impuesto a las Ganancias, aunque luego por la crisis de fines de 2001 se dejó de admitir su deducción como crédito de aquellos dos tributos.

Como se dijo arriba, dos tributos extraordinarios (Retenciones a la Exportación y sobre Débitos y Créditos Bancarios), apuntalaron y explican en gran medida el comportamiento fiscal de 2002, ya que juntos generaron más de \$10.000 millones, o sea alrededor del 20% de la recaudación total del gobierno central.

Los tributos sobre la propiedad (inmobiliario, bienes personales, ganancia mínima presunta o activos de empresas, sobre automotores, etc.) ocupan el quinto lugar y apenas representan entre el 2% y el 3% del total recaudado.

Tal como se observa en los Cuadros 1 y 2, las recaudaciones totales comprenden tributos nacionales y los provinciales recaudados por las veinticuatro jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y veintitrés provincias). Entre los tributos nacionales se encuentran los administrados por:

1. la *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP), que a su vez comprenden: (a) los recaudados por la Dirección General Impositiva - DGI (impuestos internos, el IVA, Ganancias, Combustibles, Energía Eléctrica, Ganancia Mínima Presunta, Bienes Personales, Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, etc.); y (b) por la Aduana (Derechos de Exportación, de Importación y Tasa de Estadística); y
2. el *Sistema de Seguridad Social*, que básicamente comprende los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones patronales a cargo de las empresas y es administrado de manera conjunta por la AFIP (se encarga de la recaudación y control de los aportes y contribuciones) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que se encarga de la liquidación y pago de las jubilaciones, pensiones y subsidios por desempleo y otros de tipo social.

En los Cuadros 5a y 5b se halla la recaudación detallada de 2001 y de 2002 hasta noviembre, por cada uno de los impuestos y contribuciones nacionales vigentes a fines de ese año.

### 2.2.2. *Impuestos provinciales y coordinación financiera entre Nación y Provincias*

Por su parte, los impuestos provinciales legislados de acuerdo con la Constitución Nacional en un esquema federal comprenden básicamente cuatro gravámenes o recursos propios: Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotores e Impuesto de Sellos. En los Cuadros 3 y 4 se presentan las recaudaciones de los impuestos provinciales de los últimos años. Allí se nota que del total de impuestos provinciales más de la mitad corresponde al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que es un impuesto al consumo de tipo cascada, mientras que los otros tres gravámenes (Inmobiliario, Automotores y Sellos) tienen una importancia recaudatoria mucho menor. Ingresos Brutos siempre representó más de la mitad de la recaudación total de impuestos provinciales (55% en 2001 y 58% en 2002). Además, sólo cinco jurisdicciones (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) generan más del 55% del total obtenido por este gravamen en todo el país, mientras que el 45% restante se recauda en las restantes diecinueve provincias, lo que indica la concentración económica del país, y el diferente interés en controlar adecuadamente el impuesto.

A estos recursos propios de las provincias se le agregan las transferencias que reciben del gobierno central, principalmente por el Régimen de Coparticipación de impuestos nacionales y otras transferencias de menor volumen regidas por regímenes especiales, tal como los aportes del tesoro nacional o ATNs, el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), la distribución del Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gas Natural, etc. Pero para el conjunto de las veinticuatro jurisdicciones y desde hace muchos años, la mayor parte de sus ingresos corrientes provienen de las transferencias del gobierno central, ya que la recaudación

por los impuestos propios apenas llega en los últimos años al 40% del total de los ingresos corrientes. En realidad, en las cinco jurisdicciones arriba indicadas (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), los impuestos provinciales financian la mayor parte del gasto de estas jurisdicciones. En cambio, en la mayoría de las provincias el grueso de su gasto es financiado con las transferencias del gobierno central. Así, en los casos extremos de Formosa, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca sólo se cubre con recursos propios no más del 20% del total de sus gastos.

Es decir, que tal como se observa en los Cuadros 1 y 2, la recaudación fiscal de Argentina se halla muy concentrada en el gobierno central, ya que la Nación recauda más del 82% del total tributario y las provincias apenas obtienen el 17% del total, según datos del período 1997 a 2002. El 54% de la recaudación de impuestos nacionales es transferido a las provincias mediante el Régimen de Coparticipación Federal.

Como en las últimas dos décadas hubo una correcta política de descentralización del gasto público a las provincias mediante la transferencia a éstas de los servicios directos (prestaciones de salud, educación primaria y secundaria, servicios de agua potable y alcantarillado, etc.), pero no se transfirieron facultades tributarias a las provincias, la creciente brecha entre gastos e ingresos al nivel provincial se cubre con las transferencias del Régimen de Coparticipación Federal. Es decir, se ha quebrado el principio de correspondencia entre gastos e ingresos al nivel provincial, ya que, al revés de lo que ocurre en Brasil, el conjunto de las provincias financia mayormente sus gastos con las transferencias que reciben del gobierno central. Mientras en Brasil las transferencias del gobierno central representan alrededor del 2% del PIB, en Argentina llegan al 8% del PIB. En porcentajes de los respectivos PIB, los estados y municipios de Brasil y las provincias argentinas gastan un porcentaje parecido: alrededor del 12% en los últimos años. Mientras en Brasil recaudan cerca del 10% del PIB con recursos propios, en Argentina sólo recaudan el 3,5% del PIB. Es decir, desde el punto de vista fiscal, existe mayor federalismo y descentralización tributaria en Brasil que en Argentina.

### *2.2.3. Resumen sobre la estructura tributaria de Argentina*

En síntesis, la estructura tributaria de Argentina se halla muy concentrada en los impuestos al consumo (generales y selectivos) o sobre bienes finales y también sobre bienes intermedios (usos), con una menor ponderación de los impuestos sobre factores de la producción que, en este caso, se concentran sobre las rentas del trabajo frente al menor peso relativo de los ingresos del capital. Esta fuerte concentración de los recursos tributarios en la imposición al consumo y la producción y en otras cargas fácilmente trasladables a los costos, por lo menos en el corto plazo, como los aportes patronales de seguridad social, le ha dado un fuerte sesgo de regresividad al sistema. Si bien en los últimos años ha crecido la recaudación del Impuesto a las Ganancias (en 2001 llega al 3,74% del PIB, aunque luego baja en 2002 al 2,80% del PIB), se apoya básicamente en el Impuesto sobre las Sociedades de Capital que representa alrededor de dos tercios del total, mientras que el Impuesto Personal sólo genera un tercio del total del Impuesto a las Ganancias. Por su parte, el Impuesto sobre los Bienes Personales, que tiene un mínimo exento de \$102.300 anuales, aplica una escala ligeramente progresiva y ayudaría a mejorar la equidad vertical del sistema, pero nunca ha tenido una recaudación importante, entre otras causas, porque existe una evasión elevada, ya que apenas genera entre el 0,20% y el 0,30% del PIB.

El otro componente importante de la tributación directa son los impuestos que gravan la mano de obra (aportes y contribuciones para la seguridad social) que, aunque disminuyeron su importancia recaudatoria desde la reforma de 1994, todavía representaron en 2001 el 3,27% del PIB, siendo éste el segundo año que su recaudación es superada por el Impuesto a las Ganancias (el año 2000 fue el primero). La caída en términos reales de la recaudación de 2002 también afecta a estos impuestos sobre la mano de obra, ya que apenas llegaron este año al 2,5% del PIB. La suma del Impuesto a las Ganancias y de los aportes y

contribuciones para la seguridad social constituye el grueso de la tributación directa (más del 80%), pero su deficiente estructura, al estar más apoyado sobre el factor trabajo que sobre el capital, resulta en una distribución regresiva de la carga tributaria, además de afectar la neutralidad en el tratamiento de ambos factores de la producción.

A su vez, los impuestos patrimoniales, que podrían colaborar a mejorar la equidad del sistema, son poco significativos por su recaudación (menos del 1,5% del PIB en 2001) y comprenden: (i) los nacionales, como el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta de las empresas, que en realidad es un tributo a los activos empresariales, y el Impuesto a los Bienes Personales; y (ii) los provinciales, como el Impuesto Inmobiliario Urbano y Rural y el aplicado sobre automotores (patentes o de placas).

Por otra parte, se observa especialmente en 2002 un fuerte y creciente peso relativo de impuestos establecidos básicamente por una finalidad recaudatoria, justificada ante la grave situación de las finanzas públicas, pero que tienen efectos económicos distorsivos y afectan la eficiencia del sistema económico, tal como ocurre con el viejo Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos, los nuevos impuestos sobre débitos y créditos bancarios y las retenciones a la exportación establecidas en 2002. Como se mencionó arriba, estos dos nuevos impuestos generaron en 2002 alrededor del 20% de la recaudación total del gobierno central y del 3% del PIB. Esta situación, que sólo se justifica en el corto plazo, perjudicó la capacidad competitiva de la producción nacional, por lo que debe modificarse a medio y largo plazo, a través de un esquema de reforma gradual y ordenado que permita reemplazar esos tributos por otros más neutrales que no afecten los incentivos a la producción y permitan mejorar la competitividad internacional.

Como se dijo antes, los tributos indirectos, que ocupan el primer lugar recaudatorio, están constituidos por: (1) el IVA (el más importante); (2) Ingresos Brutos provincial; (3) los impuestos internos nacionales; (4) los aplicados sobre combustibles líquidos y gas natural; (5) sobre la energía eléctrica; y (6) otros gravámenes menores. Es decir, se aplican dos impuestos al consumo de tipo general (IVA e Ingresos Brutos) y varios gravámenes al consumo de tipo selectivo.

El IVA mantuvo su rendimiento entre 1993 y 2000 alrededor del 6,5 al 7% del PIB, aunque ya en 2001 cae al 5,69% y en 2002 al 4,7% el PIB, pese a que en los últimos años las reformas de este tributo tendieron a ampliar su base de imposición en un proceso gradual de eliminación y reducción de exenciones. Sin duda, ello contribuyó a la aguda crisis económica de 2002, ya que ante la caída de ventas y la falta de financiamiento bancario, las empresas disminuyeron sus niveles de cumplimiento, con el consiguiente aumento de la evasión.

El segundo lugar en este grupo lo ocupa el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos, que es un gravamen plurifásico y acumulativo (tipo cascada), porque se aplica sobre la facturación total, y constituye la principal fuente de recursos propios de las provincias. Este gravamen ha crecido en los últimos años y generó alrededor del 2,2% del PIB hasta 2000, para luego descender a alrededor de 1,8% del PIB en 2002, que era el nivel anterior vigente a principios de los años noventa.

Es decir, este gravamen creció su rendimiento real en la década de los años noventa para luego caer en 2001 y principalmente en 2002. Debe destacarse que, por su forma acumulativa o de impuesto en cascada, constituye un claro desincentivo a la producción nacional, ya que aunque se eximen las exportaciones, el tributo pagado en las etapas anteriores se incorpora al costo de los bienes exportados, afectando la capacidad competitiva de la producción nacional. Además, las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no permiten devolver estos tipos de impuesto en las exportaciones, siendo en los hechos no reembolsables debido a la imposibilidad de calcular con exactitud la carga tributaria cuando el bien llega a la aduana para su exportación. En Argentina y otros países, para compensar los mayores costos de las exportaciones derivados de éste y otros gravámenes acumulativos, en general tienden a aplicarse reembolsos a las

exportaciones manufacturadas, que además tratan de cubrir otros impuestos que afectan los costos de las exportaciones (sobre combustibles, electricidad y otros insumos).

Aunque las normas de la OMC no permiten devolver impuestos directos a las exportaciones, sí permiten devolver los impuestos indirectos aplicados sobre bienes exportados, siempre que se pueda determinar con exactitud la carga impositiva al momento de la exportación. Por este motivo y por ser impuestos más neutrales y de gran poder recaudatorio, ya no se aplican impuestos generales al consumo tipo cascada, que fueron reemplazados por gravámenes tipo IVA (impuesto plurifásico no acumulativo aplicado con la técnica de deducción sobre base financiera o de débito menos crédito fiscal, que hoy rige en más de ciento quince países), aunque naturalmente existen diferencias estructurales importantes. Sólo en tres países (Estados Unidos, Canadá y Australia recientemente) se aplica hoy la otra forma neutral de imposición general al consumo: el tributo aplicado a las ventas al nivel minorista.

Por último, varios impuestos selectivos al consumo han tenido un comportamiento diferente. Los impuestos internos unificados (selectivo más importante) vieron caer su recaudación real desde el 1% del PIB en 1993 y años anteriores al 0,65% del PIB en 2001 y al 0,52% del PIB en 2002, debido a: (i) varias reformas realizadas en 1995 y 1996 que redujeron su carga apoyándose en el logro de una mayor neutralidad asignativa; y (ii) en 2002 por la crisis de ese año. En los años ochenta y hasta mediados de los años noventa, estos impuestos generaban alrededor del 1% del PIB, pero luego las reformas legales redujeron su rendimiento. Así, se bajaron los impuestos aplicados sobre bebidas alcohólicas (vinos, cerveza, licores, gaseosas, etc.) y sobre bienes que denotan mayor capacidad contributiva, como automóviles, motos, yates, equipos de audio, video, entre otros; contrario a lo observado en otros países industrializados y en vías de desarrollo, donde estos impuestos constituyen un porcentaje mayor al 1% del PIB (en Brasil 1,80% del PIB y en Chile 2% del PIB). En 1999 se realizaron algunas reformas reponiendo parcialmente estos impuestos, aunque fueron parciales y luego varias se derogaron.

En definitiva, se considera que los impuestos internos sufrieron una pérdida de recaudación que puede ser recuperada para darle mayor progresividad a la imposición al consumo, cobrar por la generación de externalidades y, en definitiva, y como ocurre en otros países, para lograr un sistema tributario más equilibrado.

En cambio, los Impuestos sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural han visto crecer su recaudación desde el 0,70% del PIB en 1995 al 1,7% del PIB en 2001, debido a reformas realizadas a mediados de 1996 para mejorar las finanzas del gobierno central. Debido a la crisis de 2002 y principalmente por la fuerte reducción en el consumo de gasolina por el menor uso de automóviles, la recaudación de estos gravámenes se redujo en ese año al 1,34% del PIB.

### **2.3. Análisis y problemas de los principales impuestos que justifican las propuestas de reforma**

En este capítulo, que sirve de base a las propuestas de reforma, se hará un análisis más detallado de cada uno de los impuestos que se consideran deben constituir la columna vertebral del nuevo sistema tributario a proponer para mejorar la competitividad de la producción nacional, tales como el IVA, el Impuesto a las Ganancias, los impuestos internos, entre otros. Además, se estudiarán brevemente algunos impuestos que generan distorsiones y deben eliminarse a largo plazo, como las Retenciones a la Exportación y otros que deben mantenerse por su facilidad administrativa, pero que deben coordinarse y colocarse como anticipos o retenciones del IVA y ganancias, tal como el aplicado sobre los débitos y créditos bancarios.

Asimismo, dentro de los problemas del federalismo fiscal se analizará brevemente la situación del Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos y las posibles alternativas de reemplazo por un gravamen a las ventas

más neutral. En esta sección también se comentarán alternativas para descentralizar y transferir a las provincias algunos impuestos que hoy son nacionales, como una forma de obtener un esquema de coordinación financiera a distintos niveles de gobierno más balanceado y menos centralizado y perverso que el actual.

Aquí también se harán algunas breves comparaciones con impuestos similares de países socios del MERCOSUR, en particular de Brasil y Chile, para detectar asimetrías y facilitar su futura armonización. Para un análisis comparativo actualizado de la tributación en los países del MERCOSUR y su posible armonización futura, puede verse el trabajo realizado para el BID por el autor en 2001 (González Cano [2001]).

Finalmente, se hará una breve referencia a algunos impuestos patrimoniales y a los incentivos tributarios.

### *2.3.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

En los últimos años se ha expandido la base de imposición y se elevó la alícuota general del 18 al 21%, al mismo tiempo que se aplicaron mecanismos de retención y percepción del impuesto. En noviembre de 2002, por un período muy corto (desde el 18 de noviembre de 2002 al 17 de enero de 2003) y para incentivar la alicaída demanda, la tasa general del IVA se redujo al 19%. Como resultado, la recaudación desde 1993 hasta 2000 se mantuvo en alrededor del 6,70% del PIB. Sin embargo, el hecho de que pese a las reformas citadas la recaudación en ese lapso se haya mantenido estable desde 1996 tanto en valores como en porcentajes del PIB, sugiere que la evasión no se había reducido y se mantenía elevada. Esta hipótesis se fortalece al observar los datos de 2001 y más fuertemente en 2002, ya que en el primer año su rendimiento bajó al 5,69% del PIB y en 2002 al 4,7% del PIB. Es decir, que en estos dos años de fuerte crisis económica y financiera, la evasión muy posiblemente aumentó.

Pese a que se amplió la base del IVA y se eliminaron exenciones, todavía siguen siendo numerosas, ya que comprenden una larga lista citada en el Artículo 7 de la Ley del IVA. De este modo, siguen exentos la venta de libros, diarios y revistas, la educación privada, los servicios médicos y de otro tipo prestados por las obras sociales reconocidas, los servicios funerarios, los espectáculos de carácter artístico, teatral, cinematográfico y deportivos, así como los servicios de taxímetros y remises, la locación de inmuebles, etc. Es decir, aún existen varias exenciones del IVA, especialmente en servicios, que se podrían eliminar contribuyendo a ampliar la base, lo que permitiría rebajar la alícuota general y contribuiría a mejorar la neutralidad del tributo. Así, por ejemplo, la base del IVA de Argentina sigue siendo más estrecha que la del IVA de Chile. En este último país, con una tasa general del 18%, se obtiene una recaudación neta que llega al 9% del PIB, mientras que en Argentina, con una alícuota general del 21%, no se llegaba a obtener el 7% del PIB. Además de la diferente amplitud de la base, la diferencia también puede deberse a distintos niveles de evasión.

Alternativamente, y si se deseara atenuar la regresividad del IVA, la amplitud de la base podría permitir aplicar una tasa menor a bienes esenciales o de la canasta familiar.

En el Cuadro 9 se observa que más del 22% de la recaudación total del IVA se obtiene en la Aduana por importaciones: en 1999 llegó al 28% del total del IVA mientras que en 2001 bajó al 22,4% del total recaudado. En 2001, las retenciones generaron el 35% y los pagos directos a la DGI obtuvieron el 42,5% del IVA.

Por otra parte, un aspecto que siempre ha originado quejas es la demora en la devolución del IVA a los exportadores que tienen saldo a su favor, aunque algo se mejoró en los últimos años. Es que en el IVA de Argentina sólo existen dos métodos de devolución de los saldos a favor de las empresas exportadoras: (a) un sistema de devolución ordinario y de trámite más prolongado; y (b) un sistema de devolución anticipada o

rápida a los exportadores. Pero siempre por razones financieras, hubo atrasos con el consiguiente costo financiero para los exportadores y el impacto negativo al quebrar la neutralidad del impuesto sobre el comercio exterior.

En el segundo semestre de 2002 se dictó una nueva norma (Resolución General N° 1.351), que establece un nuevo régimen de devolución a los exportadores y desaparecen los previamente vigentes (el ordinario y el anticipado), con sus plazos diferentes, garantías diversas, etc., que son reemplazados por un régimen único y general para formular las solicitudes de recuperó, de trámite más breve y más ágil. Este nuevo sistema general fue concebido con una fiscalización "*ex post*" respecto del pago cuyo recuperó se solicita o de la autorización de la respectiva transferencia. La nueva norma establece, junto con otros requisitos, un plazo de no más de veinte días hábiles administrativos para proceder al reembolso, recuperó o autorización de la transferencia del saldo de IVA a un tercero.

Además, no existe un sistema general de devolución para empresas que tienen saldo a favor por períodos prolongados por otros motivos que no sean la exportación, por ejemplo, por la realización de nuevas inversiones en bienes de capital (salvo el caso de la minería de exportación y un sistema especial de financiamiento del IVA por nuevas inversiones), la acumulación de *stocks*, etc. Estos mecanismos que permiten recuperar saldos a favor reiterados en varios períodos fiscales se aplican, por ejemplo, en los países de la Unión Europea y en Chile.

### *2.3.2. Impuesto a las Ganancias*

Hoy el Impuesto a las Ganancias se ha constituido en la segunda fuente de recaudación del gobierno central (3,75% del PIB en 2001), aunque la mayor parte de su rendimiento (dos tercios) proviene de las empresas y sólo un tercio de las personas físicas, lo que en el Cuadro 6 no surge claramente porque la mayor parte de retenciones corresponde a las empresas. Es decir, su aporte a la progresividad del sistema se debilita por el gran peso de la recaudación de las empresas. Pero, de todas maneras, es destacable el incremento que tuvo su recaudación en los últimos años, aunque por la crisis de 2002 la misma cayó en ese año al 2,72% del PIB. Las reformas realizadas en los últimos años fortificaron este tributo, tal como se nota en el Cuadro 1, a pesar de la caída de 2002, que puede considerarse extraordinaria por las especiales circunstancias de ese año. Ya la recaudación mensual del gravamen muestra claros signos de crecimiento y, por ejemplo, la correspondiente a diciembre de 2002 creció 46% frente al mismo mes de 2001, mientras que el índice de costo de vida (IPC) creció 41% en el mismo lapso. Es decir, en diciembre de 2002 creció en términos reales.

Un serio defecto del actual Impuesto a las Ganancias es la gran extensión de sus exenciones, aunque últimamente se restringieron. Pero siguen sin estar gravados una serie de rentas del capital, como los intereses por depósitos a plazo fijo en instituciones bancarias, los dividendos de acciones, las ganancias de capital obtenidas por personas físicas y también las derivadas de la compraventa de acciones y otros activos financieros. Este tratamiento es bastante diferente, por ejemplo, del vigente en Brasil y Chile.

Naturalmente, la actual coyuntura de crisis económica no parece un buen momento para eliminar algunas de estas exenciones, pero a largo plazo y como criterio general deberían ser eliminadas para no diferenciar tanto el tratamiento a las rentas del capital respecto de las provenientes del trabajo. Así, el Artículo 20 que trata las exenciones del Impuesto a las Ganancias, agotó las letras del abecedario para detallar las que se exceptúan del impuesto.

Por supuesto que algunas de estas exenciones están justificadas por favorecer a entidades de bien público o sin fines de lucro, aunque otras que benefician operaciones financieras deberían ser cuidadosamente

evaluadas, ya que sería conveniente eliminarlas para ampliar la base del gravamen, mejorando su equidad horizontal y vertical. En caso contrario, si se mantiene el elevado y actual nivel de exenciones a ciertas rentas del capital mientras se acentúa la tributación sobre las rentas del trabajo dependiente, por ejemplo mediante la disminución de las deducciones personales y la elevada evasión de las rentas de profesionales, otros independientes y otras rentas del capital, tal como ya ocurre en otros países, se terminará aplicando en la realidad un Impuesto sobre la Renta degradado, ya que se hallaría muy concentrado en las rentas del trabajo.

Con relación al tratamiento de los dividendos, hoy se hallan desgravados del Impuesto Personal, eliminando totalmente la doble imposición económica de las rentas de origen empresario que, si bien favorece este tipo de rentas, por otro lado afecta la equidad horizontal y vertical del impuesto. El actual esquema es similar al aplicado en Brasil y al propuesto para la reforma del Impuesto a la Renta de Estados Unidos por la administración del Presidente Bush, así como el que se propone en algunos países de la Unión Europea, lo que indica que es adecuado para no afectar la competitividad de la producción nacional.

Alternativamente, si se deseara mejorar la equidad del tributo se podría aplicar el mecanismo del Impuesto a la Renta de Chile, que también evita totalmente la doble imposición económica, pero mejora la equidad del impuesto. Para ello, la tasa del Impuesto Societario sólo llega al 15%, pero los accionistas deben incorporar en su declaración jurada individual los dividendos percibidos, así como una parcela del impuesto pagado por la sociedad para la aplicación de la escala individual. Además, a los accionistas se les concede en el impuesto individual un crédito con acrecentamiento (por igual monto) por el impuesto pagado por la sociedad. De esta forma, se evita totalmente la doble imposición económica, pero se considera mejor la equidad del impuesto. Este esquema de integración de los dividendos con acrecentamiento fue propuesto para Argentina en el trabajo de Gaggero y Gómez Sabaini [1999].

Dado que este informe privilegia como objetivo de la reforma conseguir más eficiencia o mayor competitividad, resulta más adecuado mantener el actual esquema que excluye del Impuesto Personal los dividendos de sociedades anónimas, ya que se halla más en línea con las actuales tendencias de reforma del Impuesto a la Renta. Además, visto los problemas de control, sería arriesgado para la recaudación reducir el Impuesto Societario y obtener la mayor recaudación gravando los dividendos. Por ello, en definitiva, se considera mejor mantener el actual tratamiento de las rentas de origen empresario y la exención de los dividendos de acciones en el Impuesto Personal.

Sin embargo, visto el gran peso que tiene el IVA en Argentina, su actual grado de generalización así como su elevada tasa general (21%) y la falta de aplicación o exención de impuestos internos sobre bienes que denotan mayor capacidad contributiva, parece clara la necesidad de reconstruir el Impuesto Personal a las Ganancias, reduciendo a medio y largo plazo las exenciones y gravando las rentas del capital hoy exentas. Así se lograría tener una carga tributaria mejor distribuida que la actual. Como se dijo anteriormente, pueden servir como comparación la amplitud de la base de los Impuestos sobre la Renta de Brasil y Chile, ya que en el primero su recaudación supera al 6% del PIB (casi el doble que en Argentina) y en Chile llega al 4,2% del PIB. Se recuerda que Brasil tampoco grava los dividendos de acciones, aunque sí grava los intereses y otros rendimientos financieros obtenidos del mercado de capitales, la bolsa, las ganancias de capital, etc. Obviamente, las diferencias de recaudación también obedecen a otras múltiples causas, como la diferencia de alícuotas, niveles de evasión, etc. Pero no cabe duda que la base del Impuesto a las Ganancias de Argentina es más estrecha y reducida que las de los tributos aplicados en Brasil y Chile.

En cuanto al nivel de alícuotas, se mantiene en 35% para las empresas o sociedades de capital hasta 2002 (frente al 34% aplicado en Brasil y al 30% de Uruguay y Paraguay), pero habrá una reducción temporal al

30% para ejercicios cerrados hasta el 30 de junio de 2003, como compensación por no haberse aplicado ningún mecanismo de ajuste por inflación de los balances, pese a que durante 2002 el IPC creció el 41%. Pero dadas: (i) las particulares condiciones de la aguda crisis fiscal de 2002; (ii) la injusticia que significaría para otros contribuyentes que no se beneficiarían de ese ajuste, como los asalariados; (iii) los elevados niveles de pobreza y desempleo que sufre buena parte de población; (iv) para evitar reintroducir mecanismos de indexación en el sistema impositivo; y también (v) evitar los efectos de retroalimentación de la inflación que implicaría, parece adecuada y oportuna la solución adoptada por el gobierno de no restablecer el sistema de ajuste por inflación para liquidar el Impuesto sobre la Renta de las empresas y en cambio disminuir temporalmente la tasa aplicada a las sociedades de capital del 35% al 30%. Este tema ha originado en 2002 una gran controversia y presiones de las empresas y los colegios profesionales de contadores para que se restableciera el mecanismo de ajuste por inflación de los balances para liquidar el Impuesto sobre la Renta que existió hasta 1991 o algún esquema similar que evitara gravar las ganancias nominales generadas por la inflación.

No cabe duda que la existencia de inflación introduce distorsiones en la equidad horizontal y vertical del Impuesto sobre la Renta, aunque en las presentes circunstancias la solución adoptada por el gobierno parece la más acertada, ya que la evolución del IPC durante el transcurso de 2002 ha tendido a disminuir gradualmente. Así, en diciembre de ese año el IPC sólo creció un 0,2% y para todo el año el incremento entre puntas llegó al 41%. Esta falta de mecanismos de corrección monetaria para liquidar el Impuesto a las Ganancias de 2002 se traducirá en una mejora de la recaudación de 2003.

Además, en los últimos años se redujeron las exenciones del Impuesto Societario, así como los incentivos antes concedidos a las empresas en las leyes de promoción sectorial y regional y otros beneficios que erosionaban su base. La reducción de incentivos tributarios -que se comentará más adelante- tal vez sea el progreso más significativo de este gravamen en los últimos años. Por otro lado, en 2002 se concedieron nuevos beneficios sectoriales a través de los "planes de competitividad" a favor de ciertas ramas productivas (agropecuaria, bienes de capital, transportes, etc.).

Asimismo, modificaciones aplicadas en 1998 y 1999 completaron las normas para la aplicación efectiva del principio de "renta mundial" tanto para sociedades de capital constituidas en el país como para personas físicas residentes. Además, desde 2000 se aplicaron normas especiales sobre "precios de transferencia" entre empresas vinculadas, adoptando el principio del "operador independiente" ("*arm's length*") o que se ajusten a prácticas normales de mercado entre empresas independientes. Otra novedad interesante para combatir la evasión y elusión es que se establecieron normas especiales para operaciones realizadas con países de baja o nula tributación (paraísos fiscales), incluidos en una lista taxativa que incluye ochenta y ocho países y jurisdicciones especiales. En el Cuadro 7 se presenta la información estadística de las declaraciones juradas del Impuesto a las Ganancias de sociedades del año 2000, clasificadas por sector de actividad económica y con datos para cada una de ellas sobre resultado impositivo, ganancia neta imponible e impuesto determinado. Allí se observa que el sector minería generó el 24% del impuesto determinado, seguido por la industria manufacturera (18%), y los servicios de transporte y comunicaciones (12% del total).

En cuanto al Impuesto Personal a las Ganancias, el principal problema (al margen de la evasión) reside, como ya se dijo, en la gran cantidad de exenciones. Además, el nivel de las deducciones personales hasta 2001 era elevado en comparación con los vigentes en Brasil y Chile, pero esta situación se corrigió a partir de la devaluación ocurrida en 2002 y el consiguiente aumento de precios ocurrido a lo largo de ese año (41% según el IPC). Por ejemplo, hasta 2001 las deducciones personales para un contribuyente asalariado (rentas de cuarta categoría en relación de dependencia), casado y con dos hijos ascendía, en dólares estadounidenses, en los siguientes países:

Argentina	Brasil	Chile
21.600 (2001)	7.020	5.450

Pero estos montos fueron afectados por la devaluación en Argentina en 2002, así como por modificaciones legales. Es decir, que en Argentina el monto de las deducciones personales, expresadas en dólares, se redujo sensiblemente en 2002 y más aún para 2003 en que fueron levemente elevados en pesos. Para 2003 se fijaron en los siguientes montos para asalariados:

Detalle	Pesos
1. Ganancia no imponible	4.020
2. Deducción adicional	18.000
3. Deducción por esposa	2.400
4. Deducción por hijo	1.200

Con estos nuevos valores, el total anual de deducciones para un asalariado de familia tipo (casado y con dos hijos) asciende a \$26.820, frente a los \$21.600 de 2001 y 2002. Este nuevo monto de \$26.820 para 2003 representa alrededor de US\$8.172, tomando el dólar a \$3,30. Como se aprecia, este nuevo importe se halla más en línea con los vigentes en Brasil y Chile. Por otra parte, si hubiera aumento de salarios, lo que hasta ahora prácticamente no se produjo o fue muy aislado en el sector privado y menos aún en el sector público, se producirá un incremento de la recaudación del gravamen personal, ya que las deducciones personales apenas aumentaron y los tramos de la escala de alícuotas no fueron modificados. Ahora en el Impuesto Personal a la Renta se aplica una escala personal de siete tramos que varía del 9% al 35%, frente a los dos tramos de 15% y 27,5% aplicados en el Impuesto Personal a la Renta de Brasil y la escala del 5% al 45% aplicado en Chile.

Además, por una reforma de fines de 1999, se dispuso limitar gradualmente las deducciones personales a medida que crece la ganancia neta de las personas físicas. De tal forma que ahora se aplica un porcentaje de disminución al monto total de deducciones personales que comienza en el 10% para rentas entre \$39.000 y \$45.000 y la disminución llega al 100% para rentas mayores a \$221.000. A partir de este monto no rigen las deducciones personales. Este mecanismo que se comenzó a aplicar en el ejercicio fiscal 2000 contribuyó también a aumentar la progresividad del impuesto.

Para comprender mejor la evolución del Impuesto Personal a la Renta, se puede observar el cuadro que incluye el procesamiento de las declaraciones juradas presentadas a la AFIP en el año fiscal 2000 (último disponible) y su comparación con los datos similares, por ejemplo, para 1997, ambos expresados en pesos que pueden tomarse como constantes. En 1997 se presentaron 628.476 declaraciones, con una ganancia neta sujeta a impuesto por \$12.543 millones y un impuesto determinado de \$1.779 millones, lo que implica una tasa media del Impuesto Personal del 14,18%. En cambio, en 2000 sólo se presentaron 468.646 casos con una ganancia neta sujeta a impuesto de \$10.626 millones y un impuesto determinado de \$2.945 millones, lo que indica una tasa media del 19,25%. Es decir, que en 2000, con una menor cantidad de casos y con una menor ganancia neta sujeta a impuesto, se obtuvo un mayor impuesto determinado (aumento del 15%) y consecuentemente una tasa media mayor (19,25%). Es decir, que en 2000, con una menor cantidad de contribuyentes (-25%) y una menor ganancia neta sujeta a impuesto (-15%) que en 1997, aumentó el

impuesto determinado en 15%. Ello se debe a varias causas, pero principalmente a las modificaciones legales vigentes para 2000 que cambiaron los tramos de la escala y aumentaron las alícuotas aplicadas en cada tramo, lo que resultó en un incremento generalizado de la presión fiscal que, al eliminar algunas exenciones, enfrentó una fuerte oposición y fue calificado como "impuestazo" por los medios de prensa. Esta resistencia generalizada a la aplicación de un Impuesto Personal a la Renta un poco más fuerte, está indicando el poco grado de aceptación de la sociedad al incremento de este tipo de gravamen.

Mientras antes la escala comenzaba con una alícuota del 6% y terminaba en el 33%, en 2000 pasó a empezar con una tasa del 9% y terminar con el 35%. Como resultado, la tasa media del Impuesto Personal a las Ganancias subió del 14% en 1997 al 19% en 2000, aumentando no sólo la recaudación sino también la progresividad del gravamen, lo que se refleja en el siguiente cuadro, que presenta la distribución porcentual del impuesto determinado por tramo de renta neta. En el mismo sentido, ha jugado un rol importante la limitación del monto total por deducciones personales a medida que crece la renta, ya que a partir de una ganancia neta de \$221.000 dejan de operar tales deducciones.

**IMPUESTO A LAS GANANCIAS  
DETERMINADO POR TRAMO DE GANANCIA NETA SUJETA A IMPUESTO**  
(En % del impuesto total determinado)

Tramo de ganancia neta sujeta a impuesto	1997	2000
Hasta \$ 50.000	18,2	10,6
De \$ 50.001 a \$ 100.000	25,6	28,3
De \$ 100.001 a \$ 500.000	41,5	41,3
De \$ 500.001 a \$ 2.000.000	12,3	13,5
Más de \$ 2.000.000	2,4	6,3
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos tomados de "Estadísticas Tributarias de la AFIP", Buenos Aires, años 1998 y 2001.

Se nota que la distribución por tramos del Impuesto a las Ganancias de personas físicas determinado resulta más progresiva en 2000 (último dato disponible) que en 1997, ya que: (i) una menor proporción del gravamen es aportada por los perceptores de bajas rentas; (ii) es similar en el tramo medio (de \$100.000 a \$500.000); y (iii) aumenta en 2000 la proporción del tributo correspondiente a los dos tramos de mayor nivel de ingreso.

En términos generales y para mejorar la competitividad de las empresas y la equidad del sistema, debería acentuarse gradualmente la tributación personal a las ganancias y reducirse el peso del Impuesto Societario. Para ello, es fundamental disminuir las actuales exenciones arriba comentadas, en especial las del Artículo 20, como también aplicar mecanismos de control que ayuden a reducir la evasión del Impuesto Personal, tanto la ampliación y extensión del sistema de retenciones en la fuente como un control más eficiente de los agentes de retención. En el campo de las retenciones a cuenta, además del actual esquema de anticipos y retenciones vigentes, podría aplicarse un esquema de autoretenición mensual a ser aplicado por las empresas y las personas físicas independientes que obtienen rentas del capital, por ejemplo del 1% sobre los Ingresos Brutos del mes anterior.

Asimismo, se podría aplicar de manera similar a Brasil una retención definitiva sobre algunas rentas financieras y ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con promediación en el tiempo y con

una tasa de alrededor del 15% para las originadas en la venta de acciones u otros títulos valores, así como en la venta de inmuebles con costo actualizado, como antes existía en el Impuesto a las Ganancias eventuales. Esta retención definitiva también podría ir extendiéndose gradualmente a otras rentas del capital, como intereses, operaciones con derivados financieros, ganancias de cambio y bolsa, operaciones en mercados de futuros, etc. Naturalmente, estos ingresos no se agregarán al conjunto de rentas de las personas físicas y sólo estarán gravados por las retenciones definitivas del 15% ó 20%, que al estar a cargo de bancos, compañías financieras, bolsas y en general grandes operadores y empresas, será más fácil de controlar.

A medida que crece el Impuesto Personal, ir reduciendo gradualmente la Tasa del Impuesto Societario del actual nivel del 35% (para 2003) hasta por lo menos el 30% o más adelante a menos, a medida que mejoran las finanzas del gobierno. Asimismo, y para favorecer las inversiones en bienes y equipos de capital, que también contribuiría a mejorar la competitividad de las empresas, se podría permitir por varios años y de manera general la amortización en un sólo ejercicio de las nuevas inversiones, tal como fuera sugerido en el trabajo de FIEL realizado en 2001 (Artana, *et al* [2001]).

Para considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas en el Impuesto Societario podría aplicarse un esquema similar al de Brasil, en el que a las rentas de personas jurídicas se aplica una escala de dos tramos, 15% para IRPJ con utilidad neta hasta R\$240.000 y 25% ó 30% para los niveles de utilidad neta que superen los valores del primer tramo. Esta propuesta también fue realizada en el trabajo de Gaggero y Gómez Sabaini [1999].

### 2.3.3. *Impuestos Internos al Consumo (selectivos)*

Como se dijo antes, este impuesto selectivo al consumo sufrió un serio deterioro en su cobertura y recaudación debido a reformas realizadas desde 1995, que tendieron a reducir injustificadamente su base imponible y a reducir las alícuotas aplicables. Si bien la reforma de fines de 1999 trató de recomponer este impuesto, aumentando el aplicado sobre bebidas alcohólicas, cerveza, automóviles, cigarrillos y se aplicó un nuevo gravamen sobre telefonía celular y satelital, posteriormente se redujeron o anularon sin justificación esos aumentos, lo que significó una caída de su recaudación, que apenas llegó al 0,65% del PIB en 2001 y al 0,52% en 2002.

Así hoy, en realidad, se gravan los cigarrillos con 150% más un adicional que era del 21% y se redujo al 7% hasta diciembre de 2003. Se disminuyeron los aplicados a las bebidas alcohólicas como whisky al 20%, brandy o coñac del 20% al 12%. La cerveza sólo se grava al 8% y los vinos y champañas continúan exentos, mientras que las bebidas analcohólicas y gaseosas se gravan al 8%. Por su parte, se dejaron de aplicar los impuestos sobre otros bienes que denotan mayor capacidad contributiva, tales como automóviles, embarcaciones de recreo o deportes, equipos de audio, video y fotografía, etc., reduciendo aún más la progresividad de la imposición al consumo. De la misma manera, también se halla suspendido hasta fines de 2003 el impuesto del 10% que se aplicaba sobre automotores y motores gasoleros. Únicamente se amplió la base al gravar, a partir de 2000, el servicio de telefonía celular y satelital al 4%.

En definitiva, este impuesto selectivo al consumo debe ser reconstruido a medio y largo plazo, a los efectos de recuperar, por lo menos, la capacidad recaudatoria que tenía hasta 1995 (alrededor de 1% del PIB) y además contribuir a mejorar la progresividad del sistema. Si se hubiera aplicado así y de manera gradual, podría generar alrededor de \$3.000 millones, en lugar de los \$1.716 recaudados en 2002. O, por lo menos, llegar a los \$2.400 millones recaudados en 1994, o sea, antes de la gran disminución de 1995 y 1996. Como se dijo antes, los impuestos internos unificados (excluido combustibles), antes y por un largo período, recaudaban alrededor del 1% del PIB. Como datos ilustrativos, se menciona que los impuestos equivalentes aplicados en Brasil (IPI) y Chile (impuestos especiales pero con una base más amplia y mayores alícuotas)

generan una recaudación del 1,6% del PIB (2001) en el primer caso y del 1,05% del PIB en el segundo. En ambos casos se gravan productos que denotan mayor capacidad contributiva, como ciertas conservas, artículos de pirotecnia, automóviles, equipos de foto, audio, yates, etc., que ahora siguen desgravados en Argentina.

#### *2.3.4. Impuesto sobre los Débitos y Créditos de Transacciones Financieras*

Este impuesto establecido en 2001 al 0,6% sobre los débitos y créditos en las cuentas corrientes bancarias, vino a reponer en cierto sentido un tributo al cheque que existía antes en Argentina y que había sido derogado. Con claridad, cumple una función estrictamente recaudatoria, ya que generó alrededor del 1% del PIB en 2001 y 1,5% del PIB en 2002. Aunque, al no poder tomarse en 2002 como crédito en otros impuestos como el IVA y Ganancias, tal como estaba originariamente previsto para reducir la evasión en ambos tributos, se constituye en un Impuesto a las Transacciones Financieras, que traba tales operaciones, afecta los costos de producción de las empresas y, en definitiva, afecta la eficiencia productiva al incorporarse al costo de los productos exportados.

Desde ya, la actual finalidad esencialmente recaudatoria del gravamen, por su facilidad de administración (lo retienen los bancos), es correcta en las presentes circunstancias, dada la grave crisis económica y fiscal que antes en 2002 recaudó más de \$5.000 millones o el 10% de la recaudación total. Pero a medida que se vaya saliendo de esta difícil coyuntura debe modificarse su funcionamiento y permitir que se utilice como crédito del IVA y el Impuesto a las Ganancias.

Por ello se propone que se mantenga a largo plazo por su facilidad administrativa y de control, pero debe utilizarse como mecanismo de control de la evasión del IVA y Ganancias, permitiendo que los contribuyentes lo deduzcan totalmente como crédito de ambos gravámenes, tal como se pensó originariamente al establecerse en 2001 (Artículo 4 de la Ley N° 25.413, luego no aplicado).

De esta forma, se mantendría su actual facilidad administrativa y de control para reducir la evasión del IVA y Ganancias, y se eliminaría su actual sesgo contra las transacciones financieras y en definitiva contra la eficiencia productiva, ya que en su actual forma sólo se justifica por la emergencia financiera. Un impuesto similar al actual se aplica en Brasil desde 1994, la Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros (CPMF), que también sólo tiene una finalidad recaudatoria, ya que no se permite su compensación contra otros impuestos federales.

En cambio, la propuesta de permitir a largo plazo que se tome totalmente como pago a cuenta o retención del IVA y Ganancias, mantiene la facilidad administrativa y de control de ambos tributos y permitirá reducir su evasión, aunque elimina su actual sesgo contra la capacidad competitiva de la producción nacional.

Si se desea que la transición del actual esquema al propuesto para largo plazo sea más gradual, por ejemplo, en dos o tres años puede fijarse un porcentaje de compensación con el IVA y Ganancias en el primer año (por ejemplo, tomar como crédito inicial el 50% del Impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios) y aumentarlo en dos años al 75% y, finalmente, al 100% en el tercero.

#### *2.3.5. Posible reemplazo del Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos*

Debido a que este tributo es de tipo cascada, con sus efectos acumulativos que lo incorporan al costo de producción, afectando la competitividad internacional de la producción nacional, desde 1995 se viene

estudiando su posible reemplazo por otra tributación a las ventas que sea neutral y pueda ser administrada por las provincias, para no debilitar el ya menguado poder tributario de las provincias. Se analizaron así varias alternativas realizadas en diversos estudios,<sup>1</sup> entre las que pueden mencionarse:

1. un IVA provincial compartido con el IVA Nacional;
2. una cuota suplementaria del IVA nacional administrada por las provincias;
3. un impuesto en la etapa minorista; y
4. un IVA nacional aumentado y coparticipación a provincias.

Como este posible reemplazo de Ingresos Brutos afectaría al tributo más importante que administran las provincias, hasta ahora no ha sido implementado, pero se adoptaron varias modificaciones que tendieron a disminuir los efectos acumulativos del impuesto. Así, en varios acuerdos entre la Nación y las provincias se tendió a reducir las alícuotas aplicadas en las primeras etapas de producción, concentrando la carga en las etapas finales más cercanas al consumidor. Como consecuencia, en 1995, por ejemplo, se aplicaba entre 3% y 4% al comercio minorista y servicios, 2,5% a 3% al comercio mayorista, 1,5% a las ventas de la industria manufacturera y 1% o exención total para el sector primario (agropecuaria, minería, etc.). Posteriormente, estos acuerdos se fueron dejando de lado parcialmente por las provincias, pero esa estructura de alícuotas o una parecida todavía se aplica en la mayoría de ellas, ya que a fines de 2002 se mantenía en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe, San Luis, entre otras. Es decir, que aunque continúan, se atenuaron bastante los efectos acumulativos para no desalentar tanto la producción nacional. Pero como de todas maneras continúan, tales efectos acumulativos, luego de este período de transición y a largo plazo, parece conveniente proceder a su reemplazo por alguna de las alternativas arriba citadas.

De ellas, ya existe consenso que algunas no son recomendables. Así sucede con el posible aumento del IVA nacional y su coparticipación a provincias, ya que: (i) la tasa general del IVA del 21% ya es muy elevada (transitoriamente se aplica el 19%) y para reemplazar la actual recaudación de Ingresos Brutos, debería aumentarse el IVA nacional entre 5 y 8 puntos adicionales, según los estudios; y (ii) implicaría acentuar la ya muy fuerte concentración de la tributación al nivel nacional.

De la misma manera, tampoco sería recomendable aplicar un Impuesto a las Ventas Minoristas administrado por las provincias, debido a que: (i) presenta serios problemas de control y administración por las débiles Direcciones de Rentas de la mayoría de las provincias, ya que concentra la recaudación en la etapa más difícil de controlar debido a la gran cantidad de comerciantes minoristas existentes; y (ii) tal como enseña la experiencia de los estados de Estados Unidos, el Impuesto a las Ventas Minoristas no soluciona todos los problemas de acumulación ni se aplica adecuadamente a los servicios, que es el sector económico de mayor crecimiento en la mayoría de los países.

La alternativa del sistema de cuotas suplementarias del IVA nacional parece atractiva, porque al aplicarse una tasa o cuota suplementaria al nivel provincial sobre la diferencia entre el débito y el crédito fiscal nacionales, es decir, sobre el impuesto a pagar a la AFIP por cada contribuyente, se facilita la administración al nivel provincial. Además, al seguir el mismo principio de origen parcial de Ingresos Brutos, no produciría diferencia entre provincias mayormente productoras y provincias mayormente consumidoras. De tal forma, la recaudación se distribuiría entre provincias de manera similar a la actual. No implicaría devolución de

---

<sup>1</sup> Al respecto, y entre otros, se puede ver: Gómez Sabaini [1993]; Macón [1994]; González Cano [1996]; Simón [2001] y trabajos de Horacio Piffano de la Universidad de la Plata.

impuestos en las operaciones interjurisdiccionales, salvo en el caso de las ventas al exterior o exportaciones, que estarían centralizadas en la AFIP.

Pero, por otro lado, requiere uniformidad de tasas entre jurisdicciones, lo que permite evitar las guerras fiscales. Además, este sistema implica una gran centralización de las decisiones y sacrifica la autonomía provincial, ya que la legislación aplicable sería la nacional en cuanto a la determinación de la base imponible y las exenciones. De este modo, las provincias pierden la facultad de eximir a ciertas actividades o grupos de contribuyentes. Es decir, la legislación sería la nacional en esos aspectos, pudiendo las provincias legislar únicamente respecto de la tasa o nivel de la cuota suplementaria. Además, las provincias no sólo pierden capacidad de legislación al depender en gran parte del IVA nacional, sino que además cada provincia pierde capacidad de diferenciarse de otra provincia. En definitiva, aunque el sistema de la cuota suplementaria del IVA nacional parece atractivo por su sencillez, respetar la actual distribución de la recaudación entre provincias presenta el problema de sacrificar excesivamente la autonomía de las provincias.

Por ello, la alternativa que se recomienda en este trabajo, por ser la mejor ponderada para aplicar a largo plazo es la primera arriba citada, o sea, la del IVA provincial, aunque compartido con el IVA nacional, similar a lo realizado en Brasil en 1995 para coordinar el ICMS estadual con el nuevo IVA federal, también conocido como modelo del "pequeño bote" (CVAT, por sus siglas en inglés). Este esquema fue originariamente propuesto por Varsano [1999] para Brasil en 1995 y reformulado en 1999.

Esta alternativa propone que se apliquen dos alícuotas en cada operación: una por el IVA federal y otra por el nuevo IVA provincial, que sería administrado por la Dirección General de Rentas (DGR) de cada jurisdicción. Si suponemos que el IVA provincial fuera del 5%, para reemplazar el actual Ingresos Brutos se aplicaría en cada venta la tasa 21% del IVA federal y del 5% del IVA provincial. De esta forma, el comprador contaría con dos créditos fiscales y debería realizar dos liquidaciones: una con la AFIP nacional y otra con la DGR donde reside. La idea es aplicar el nuevo IVA provincial en la forma destino en lugar del actual sistema mayormente de origen del actual Ingresos Brutos, a los efectos de solucionar el problema de que la jurisdicción donde se realiza una exportación o venta al exterior no tenga que devolver créditos percibidos por otras jurisdicciones, tal como ocurre ahora en Brasil con el ICMS o como ocurriría con el sistema de cuotas suplementarias. Como ello implica cambiar la distribución entre las provincias del actual Ingresos Brutos, que es más de origen, en las operaciones interjurisdiccionales se podría hacer el cambio a la forma destino de manera gradual, comenzando por repartir el nuevo IVA, por ejemplo, por mitades entre la provincia de origen y la de destino o mediante algún mecanismo o fondo transitorio de compensación entre provincias productoras y consumidoras, para hacer más suave el cambio.

La originalidad de esta propuesta, que de manera más completa se puede ver en los trabajos de Varsano para Brasil y de Simón para Argentina, es que en las operaciones interjurisdiccionales la AFIP cobre la totalidad del tributo (26%), saliendo libre del IVA provincial en el estado de origen, pero gravado por una percepción por la AFIP, que luego será devuelta como crédito al comprador para que éste pague el IVA provincial en la jurisdicción de destino. Con este ingenioso mecanismo se asegura la recaudación del IVA provincial en destino, ya que la operación queda registrada en la AFIP, para facilitar el control por la provincia donde reside el comprador. Además, de esta forma las operaciones locales pagan el mismo nivel que las operaciones interjurisdiccionales, pero se asegura el control y administración del IVA provincial. En caso contrario, si se aplicara el mecanismo de "pago diferido" ahora utilizado en el IVA de la Unión Europea (UE) para las operaciones intracomunitarias, en que las ventas salen libre de todo impuesto y el comprador debe declarar la compra a su estado de residencia, se generaría gran evasión por las dificultades de control. Pese a la gran eficiencia de las administraciones tributarias de los países miembros de la UE, sustancialmente mayor que la de las actuales DRG, se reconoce que existe gran evasión en esas operaciones intracomunitarias y la Comisión de la UE está tratando de aplicar un mecanismo parecido al aquí propuesto.

Así, en las operaciones interjurisdiccionales el comprador del estado de destino le pagaría el 26% a la AFIP y tendría dos créditos por las mercancías compradas fuera de su jurisdicción: (i) uno del 26% para el IVA federal, con lo cual bajaría el impuesto nacional a ingresar por el valor agregado en esta jurisdicción; y (ii) cero crédito para el IVA provincial del estado de destino, con lo cual debería pagar el 5% y aumentaría el impuesto a pagar a esta jurisdicción. El estado de origen tendría cero débito del IVA provincial por la venta a otra jurisdicción. De esta manera, se reduce la evasión al evitar gravar a tasa cero las ventas interjurisdiccionales.

No obstante, para evitar las guerras fiscales, el IVA provincial debería aplicarse con una base amplia sobre todos los bienes y servicios y con una base y tasa uniforme en todas las provincias para las operaciones interjurisdiccionales, lo que obviamente implica una limitación de las autonomías provinciales. Pero, ¿no está ya ocurriendo esta limitación con el actual Ingresos Brutos, debido a las normas de coordinación adoptadas desde hace tiempo y especialmente luego de los últimos acuerdos fiscales realizados entre la Nación y las provincias? Para atenuar esta limitación de la autonomía provincial, podría disponerse que para las operaciones internas: (i) haya una pequeña variación de las alícuotas del IVA provincial (por ejemplo, no más de un punto arriba o debajo de la media); o (ii) que se establezca un impuesto a la etapa minorista para ciertas actividades especiales. De tal forma que la limitación de las autonomías provinciales que implica este nuevo IVA provincial, por un lado ya existe en el actual Ingresos Brutos y, por el otro, implica un compromiso o "*trade off*" para mejorar la competitividad de la producción nacional. Un resultado muy importante de esta propuesta es que mejorará la competitividad de los exportadores, pues permite que recuperen los créditos del IVA provincial pagado por los insumos utilizados en la exportación. Además, la jurisdicción desde donde se exporta estará devolviendo el gravamen previamente cobrado por ella misma y no devolverá el IVA pagado en otra jurisdicción, como ocurre ahora con el ICMS estadual de Brasil.

Una ventaja adicional de esta propuesta del IVA provincial compartido con el IVA nacional, presentada en el trabajo de Simón [2001], es que "este esquema significaría una oportunidad histórica para proponer una descentralización paulatina de la recaudación de tributos. En efecto, permitiría ir aumentando la alícuota del impuesto provincial en la medida en que se reduzca la nacional y con ello la masa coparticipable. De esta forma, fortalecería el federalismo fiscal argentino, al permitir que las DGRs provinciales recauden directamente partes crecientes del principal impuesto de Argentina". Como se aprecia, este es un aspecto novedoso y muy importante de esta propuesta, porque si se deseara permitiría transferir a las provincias parte del IVA nacional, posibilitando iniciar la descentralización del muy concentrado sistema tributario actual.

### 2.3.6. *Derechos de Exportación*

Estos Derechos o Retenciones a la Exportación, que prácticamente habían desaparecido, porque en diciembre de 2001 sólo se aplicaban en el 3,5% sobre semillas de cereales y al 5% sobre ciertos cueros, se restablecieron en febrero de 2002 para varios productos, como consecuencia del proceso devaluatorio iniciado el 14 de enero de 2002. Comenzaron aplicándose sobre las exportaciones de petróleo, pero luego se fueron generalizando hasta alcanzar a la mayoría de las exportaciones. Como ya se mencionó, tuvieron muy buen comportamiento recaudatorio al superar en 2002 los \$5.200 millones, representando alrededor del 10% de la recaudación total, y su reimplantación se justifica por la gran devaluación que llegó a alrededor del 250%, como también por la gravedad de la crisis económica y fiscal. Es decir, están plenamente justificados como instrumentos financieros de corto plazo y para ayudar a paliar la crisis fiscal.

Pero no cabe duda que a largo plazo desalientan la producción de los rubros gravados, por lo que debe tenderse gradualmente a su eliminación, ya que afectan la competitividad de la producción nacional a medida que crecen los costos internos de producción. No es este el lugar para analizar cuándo debe iniciarse

su gradual reducción, ya que depende de la situación financiera del gobierno, del restablecimiento del comportamiento normal de los tributos más importantes (IVA, Ganancias, internos, etc.) y del establecimiento de nuevos tributos que permitan compensar lo que hoy recaudan estos derechos de exportación (más de \$5.000 millones). Sin embargo, dada su importante recaudación, la eliminación de estos derechos tomará varios años. Por ello, en este documento sobre la reforma impositiva de largo plazo, se propone su reemplazo por otros recursos menos distorsivos y más neutrales.

De todas maneras, en diciembre de 2002 estos derechos de exportación variaban de 0% a 20%, en general aunque con excepciones, en sentido contrario al grado de elaboración o contenido de valor agregado de las exportaciones: a mayor grado de elaboración menor nivel de retenciones. Los grandes rubros de exportación estaban en esa fecha así gravados: carnes 5%, lo mismo que leche y productos lácteos, frutas 10%; cereales 5% a 20%; harinas todas al 20%; grasas y aceites comestibles 5%, excepto soja (20%); azúcar 5%; pellets y residuos de soja 20%; productos de la minería 10%; petróleo 20%; pieles y cueros 2,5% a 15%; manufacturas de cuero 5%; lana y sus manufacturas 5% a 10%; manufacturas de hierro y acero 5%; maquinarias y equipos 5%; automotores y autopartes 5%. Posteriormente, un decreto de enero de 2003 estableció un derecho de exportación del 40% para la chatarra o desechos industriales, por considerarlo un insumo fundamental para la industria.

### 2.3.7. *Impuestos al Patrimonio de las Personas Físicas*

Básicamente, se analizarán el Impuesto a los Bienes Personales y el Impuesto Inmobiliario Provincial, pues se considera que este tipo de tributación debe reforzarse para mejorar su recaudación y la equidad del sistema.

El Impuesto a los Bienes Personales nunca respondió a las expectativas que se tuvieron al implantarlo, debido a varias razones, tales como los defectos de su diseño y a un deficiente control que posibilitó su evasión y elusión. Así es que, según se ve en el Cuadro 1, nunca produjo más del 0,36% del PIB llegando sólo a \$524 millones en 2002. Este gravamen debe incrementarse para utilizarlo como complemento natural del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y así mejorar la progresividad del sistema. Para ello, se podría incrementar su actual escala de alícuotas (0,50% y 0,75%), agregando un tramo adicional del 1% que se aplicaría, por ejemplo, cuando el valor de los bienes sujetos al impuesto supera \$400.000. De tal forma que la nueva escala sería así:

Valor total de los bienes	Alícuota aplicable
Hasta \$ 200.000	0,50%
De \$ 200.001 a \$ 400.000	0,75%
Más de \$ 400.001	1,00%

Además, deberían establecerse mecanismos adicionales de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subvaluación de los mismos, particularmente los inmuebles sometidos al Impuesto Inmobiliario Provincial.

También deben buscarse mecanismos que impidan declarar como pertenecientes a sociedades anónimas nacionales o del exterior algunos bienes como casas particulares para vivienda de gran valor que en los últimos años se construyeron en clubes de campo (*countries*) o barrios cerrados, pues debilita la progresividad del tributo.

Dado que no será fácil mejorar el control de este impuesto, debe continuarse por un tiempo aplicando el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta de las empresas o impuesto del 1% a los activos de empresas. Con todo, a largo plazo y a medida que mejora la tributación al patrimonio de las personas físicas, debería derogarse este impuesto a los activos de las empresas o sociedades, ya que afecta la competitividad de las mismas. Este gravamen recaudó el 0,21% del PIB en 2001, llegando a \$535 millones en 2002.

Tal como se verá más adelante, ambos tributos (bienes personales y ganancia mínima presunta) deberían transferirse a las provincias, una vez que se fortifiquen las DGRs provinciales y mejore la recaudación del IVA y Ganancias. Sin embargo, el aplicado sobre las empresas debería eliminarse a largo plazo, dado sus efectos negativos sobre las inversiones y la competitividad de las empresas.

En cuanto al Impuesto Inmobiliario Provincial, cuya recaudación bajó de \$1.881 millones en 1998 a alrededor de \$1.600 en 2002, las propuestas deben tener dos orientaciones. Por un lado, y en una primera etapa, mejorar el porcentaje de recaudación efectiva respecto a lo liquidado por las DGRs, aumentando el muy bajo nivel ahora vigente (menos del 50%). Y, por el otro, mejorar la calidad de las valuaciones, ya que aún en las jurisdicciones más avanzadas como, por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, existen muchos casos de obras y construcciones no declaradas o manifiestamente subvaluadas.

En el caso de las patentes de automotores provinciales debería procederse de manera similar, ya que los principales problemas son de tipo administrativo, pues se refieren a la falta de pago o bajo índice de cobro y a la falta de un adecuado registro de los propietarios, aunque en ciertas jurisdicciones también existen problemas serios con las valuaciones de los vehículos gravados.

#### *2.3.8. Situación de los incentivos o gastos tributarios*

En cuanto a los incentivos tributarios, se debe continuar con su reducción para eliminar los tratamientos de privilegio y permitir la ampliación de la base de los principales impuestos (IVA y Ganancias). Si bien, a fines de los años ochenta y en la década de los años noventa, se redujeron sustancialmente los gastos tributarios, tal como puede verse en el trabajo de González Cano y Simonit [2000], todavía mantienen un volumen considerable. En el Cuadro 11 que incluye la estimación de gastos tributarios para 2002 realizada por la DNIAF de la Secretaría de Hacienda, se observa que el total estimado de esos gastos para 2002 alcanzó a \$8.991 millones, que representan el 3,07% del PIB. Si bien son estimaciones no estrictamente comparables, ya que fueron realizadas con diferentes metodologías, este nivel de gastos tributarios de 2002 es inferior al estimado en 1989 (4,2% del PIB), pero supera al estimado para 1997 (2,07% del PIB). Es decir, habrían aumentado entre 1997 y 2002, aunque las estimaciones no son estrictamente comparables debido a la diferente cobertura y metodología aplicada. De todas maneras, corresponde destacar el elevado costo fiscal que todavía tienen los incentivos tributarios y la conveniencia de proceder a su gradual eliminación. Como se dijo arriba, los planes sectoriales de competitividad aprobados en los años 2001 y 2002 aumentaron los incentivos a varios sectores productivos.

No obstante, tal como se nota en el Cuadro 10, contrario a lo sucedido a fines de los años ochenta, la mayor parte de los gastos tributarios estimados para el año 2002 no se halla en los regímenes de promoción, que fueron drásticamente reducidos, sino en las normas de propio impuesto en que se conceden. Así, el 79% del total de gastos tributarios corresponden a normas legisladas en cada uno de los tributos y sólo el 21% restante corresponde a los regímenes de promoción sectorial y regional. Estos datos confirman que es muy amplio el nivel de exenciones y beneficios concedidos en cada tributo, particularmente en el IVA (35% del total) y en el Impuesto a las Ganancias (23% del total), ya que ambos suman el 58% del total de gastos tributarios estimados para 2002. Si a ellos se agregan los incentivos y exenciones concedidos en el

Impuesto a los Combustibles, se llega a un total de \$6.468 millones, que representan el 71% del total de gastos tributarios. Es decir, que en las normas de sólo tres impuestos (IVA, Ganancias y Combustibles) se otorga hoy el grueso de los incentivos fiscales, especialmente en los dos primeros, confirmando la conveniencia y necesidad de reducir y eliminar muchas de las exenciones y tratamientos de privilegio concedidos en el IVA y el Impuesto a las Ganancias.

Esta ampliación de la base de ambos tributos permitirá mejorar sus recaudaciones y hasta reducir sus alícuotas, con el consiguiente efecto positivo sobre la eficiencia y competitividad del sistema productivo.

Por otra parte, desde 2001 se promovieron una serie de beneficios impositivos incluidos en los llamados "Convenios de Competitividad", que favorecieron a determinados sectores económicos, como el agropecuario, transportes, productores de bienes de capital, etc. Por estos convenios, que sólo favorecieron a determinados ramos productivos, se otorgaron incentivos tributarios, como la exención del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, el cómputo como crédito fiscal en el IVA de los montos pagados por aportes patronales previsionales, reducción del IVA al 50%, etc. Tales beneficios sectoriales que se pueden aceptar en el corto plazo por las condiciones de crisis de estos años, no son compatibles con un sistema tributario más normal y neutral entre sectores productivos y, por ello, deberían eliminarse.

### *2.3.9. Análisis y propuestas para descentralizar el sistema impositivo a las provincias*

Se analizan aquí posibles alternativas si se deseara descentralizar a largo plazo el sistema tributario.

Tal como se comentó antes, el actual sistema impositivo se halla muy centralizado al nivel del gobierno central mientras que las provincias y municipios tienen facultades tributarias y recaudaciones muy reducidas que apenas les permite cubrir un porcentaje bajo de sus gastos. Este esquema que ha quebrado el principio de correspondencia entre gastos y recursos que debe regir en cada nivel de gobierno, estableciendo un sistema perverso que puede tender a alentar la irresponsabilidad fiscal, debe ser cambiado de forma gradual. Para ello puede iniciarse un proceso que permita aumentar progresivamente las potestades y recaudaciones provinciales.

Por supuesto, este traspaso debe ser graduado en el tiempo para no hacer perder recaudación, a medida que mejora la eficiencia de las DGRs provinciales y la AFIP colabora en la mejora de la eficiencia de esos entes. Inclusive, se puede pensar que a medida que se transfieren facultades tributarias a las provincias, parte de las funciones de la actual AFIP pasen a depender de las DGRs provinciales. Naturalmente, siempre deben existir transferencias de igualación entre regiones más desarrolladas y de menor desarrollo relativo, pero su nivel debe ser sustancialmente inferior al que resulta del actual régimen de Coparticipación de impuestos nacionales que, como se vio antes, hoy llega a alrededor del 8% del PIB. Sin embargo, la iniciación de ese proceso de transferencia de impuestos de la Nación a las provincias debe ocurrir cuanto antes. Con esa finalidad, se comentan algunas propuestas de transferencia de ciertos impuestos actualmente nacionales, o parte de ellos, a las provincias. Asimismo, y tal como sucede en otros países federales, las provincias podrían aplicar algunos tributos similares y como complemento de los aplicados por el gobierno central. Estas propuestas serían complementarias de la arriba formulada para el reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos.

Todas estas propuestas son neutrales desde el punto de vista de la recaudación total, ya que implican que la Nación ceda espacio fiscal a medida que crece por estas medidas la recaudación de los nuevos impuestos provinciales.

Así, en el caso de impuestos directos, se propone aplicar "sobretasas" adicionales del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas, de Sociedades y a los Bienes Personales. De este modo, las provincias aplicarían tasas proporcionales adicionales sobre el impuesto determinado a nivel federal para empezar a gravar el espacio fiscal cedido por la Nación. En estos casos, las provincias no podrían incidir sobre la base del tributo nacional, ni establecer exenciones, ni desgravaciones, porque el adicional provincial se aplicaría sobre el impuesto nacional determinado y no sobre su base.

En el caso del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*, el adicional provincial se establecería según la "residencia" de cada persona y se dejaría funcionar la competencia entre jurisdicciones dentro de ciertos límites para establecer las alícuotas proporcionales. De tal forma, en cada provincia se gravaría como adicional por la totalidad del impuesto pagado a nivel nacional por cada contribuyente residente, independientemente de donde se hubiese generado la renta. Al tomar el principio de residencia, se tomaría así sólo una *proxy* para establecer el impuesto de cada jurisdicción según el domicilio de cada contribuyente. Aunque ello difiere de un impuesto adicional a la renta según lo generado en cada jurisdicción, se considera que por su facilidad administrativa sería mucho más fácil de aplicar. Si la tasa acordada entre la Nación y provincias fuera, por ejemplo, del 5% se podría permitir la competencia de alícuotas entre el 4% y el 6%, que favorecería un nivel mínimo de la autonomía provincial.

En el caso del *Impuesto a la Renta de Sociedades*, se seguiría el principio de la fuente, dado que es muy difícil establecer la fuente de la renta entre jurisdicciones, por lo que se sugiere una fórmula sencilla y que se utiliza hace muchos años para asignar el Impuesto a los Ingresos Brutos en las operaciones interjurisdiccionales. Es decir, aplicar una sola fórmula de prorrateo de la renta neta en base al Convenio Multilateral del Impuesto a los Ingresos Brutos, que se determina 50% en proporción a los gastos realizados en cada jurisdicción y el 50% restante en base a la jurisdicción de origen de los ingresos. La tasa adicional provincial se aplicaría sobre el impuesto nacional de sociedades y con una sola alícuota en todas las provincias (por ejemplo, del 15% ó 20%), para evitar migraciones de la base. Sin embargo, el adicional provincial se distribuiría entre las provincias basándose en los prorrateadores del Convenio Multilateral de Ingresos Brutos que se viene aplicando hace muchos años y sobre el cual existe gran experiencia administrativa, ya que estas declaraciones juradas del Convenio y el pago se hacen ante un organismo único interprovincial (el SICOM), que luego envía la recaudación a cada provincia. Otra vez se está utilizando una *proxy* de la renta realmente generada en cada provincia, ya que no se toma estrictamente el criterio de la fuente, que sería muy complicado a escala administrativa, aunque se utiliza una variable bastante aproximada para la asignación geográfica de la renta. La ventaja de este esquema es su facilidad administrativa, ya que está operando para liquidar el Impuesto a los Ingresos Brutos hace muchos años. Naturalmente, las sociedades que venden en una única provincia, sólo pagarán este adicional del Impuesto a la Renta Societario a esa jurisdicción.

También podría aplicarse un adicional provincial proporcional del Impuesto a los Bienes Personales nacional, otra vez en base al principio de residencia de las personas. La tasa adicional provincial, por ejemplo, del 40% ó 50% de este Impuesto a los Bienes Personales, se calcularía sobre el tributo nacional y se distribuiría entre las provincias sobre la base de la residencia de las personas físicas. Igual que antes, lo más exacto sería establecer el impuesto adicional provincial de acuerdo con el lugar de radicación de los bienes, ya que al establecer el principio de residencia se estarían gravando en una provincia bienes que en realidad están ubicados en otra jurisdicción. No obstante, ante las dificultades administrativas que implica determinar la distribución geográfica de los bienes en las veinticuatro jurisdicciones, en especial para bienes no registrables, se utiliza como segundo mejor el criterio de residencia, debido a las facilidades de control y administración. En cuanto a la alícuota de este adicional provincial al Impuesto a los Bienes Personales, se podría empezar con tasas del 40% ó 50% del nacional, para en poco tiempo transferirlo totalmente a las provincias. También aquí se sugiere cierta uniformidad de alícuotas alrededor de esa tasa

estándar nacional para permitir cierta autonomía a las provincias para fijar el nivel de alícuotas. Si, por ejemplo, se comenzara por el 50% se podría permitir una dispersión entre jurisdicciones del 45% al 55%.

Otro gravamen que podría transferirse a las provincias es el Impuesto a los Combustibles, que originariamente se destinaba a financiar la construcción y mantenimiento de caminos, función que hoy es en su mayoría cumplida por las mismas, razón por la cual se debería trasladar este gravamen a las mismas. El Impuesto Provincial a los Combustibles debería aplicarse según la jurisdicción de consumo final, lo que dificultaría el control y administración. Por ello, se propone como alternativa (otra vez segundo mejor) que el impuesto se pague -como ahora- por las pocas empresas refinadoras de petróleo a la salida de la destilería, pero que se asigne según la provincia de destino o consumo de cada combustible, lo que podría realizarse a través del SICOM con algunas adaptaciones, ya que actualmente los combustibles se hallan gravados por el Impuesto a los Ingresos Brutos. Cuando el fabricante vende en su propia jurisdicción para ser destinada a consumo, pagaría el impuesto a esa provincia, porque coincidiría la provincia productora con la consumidora.

En cuanto al nivel de alícuotas para este nuevo impuesto provincial a los combustibles, debería fijarse por convenio entre la Nación y las Provincias una tasa estándar para cada uno de los combustibles gravados (gasoil, kerosene, nafta común y nafta súper) en todas las jurisdicciones, permitiendo una pequeña dispersión de no más del 10% para la fijación en cada provincia, a los efectos de evitar migraciones de base y maniobras evasivas.

Estas y otras propuestas para la descentralización del sistema tributario se hallan más desarrolladas en la tesis presentada por Sonia Chiochietti en el Curso de Postgrado sobre "Economía del Sector Público", realizado por la Universidad Nacional de La Plata (Chiochietti [2002]).

Al mismo tiempo que se establecen estos nuevos impuestos provinciales, deberían reducirse hasta su eliminación los Impuestos de Sellos y otros gravámenes provinciales menores, ya que son tributos anacrónicos sobre transacciones que dificultan la acción de las empresas y personas, y encarecen los costos de producción.

Asimismo, al introducir estos nuevos adicionales provinciales, deberían reducirse los respectivos impuestos nacionales, como también los porcentajes de distribución primaria que corresponden al conjunto de provincias según el Régimen de Coparticipación de impuestos nacionales.

**CUADRO 1**  
**ARGENTINA: PRESION TRIBUTARIA**  
(En % del PIB)

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>1. Ingresos, beneficios y ganancias de capital</b>	1,86	2,32	2,48	2,56	2,91	3,24	3,31	3,76	3,76	
Ganancias	1,81	2,26	2,42	2,50	2,85	3,18	3,26	3,68	3,74	
Premios, juegos de azar y concursos deportivos	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,01	
Otros	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,05	0,01	
<b>2. Patrimonios</b>	0,26	0,22	0,18	0,28	0,19	0,28	0,60	0,66	0,55	
Activos	0,19	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	0,00	0,22	0,21	
Bienes Personales	0,06	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29	
Otros	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,40	0,08	0,05	
<b>3. Internos sobre bienes, servicios y transacciones</b>	8,97	8,71	8,56	8,75	9,24	9,19	9,17	9,18	8,05	
IVA Bruto	6,88	6,75	6,76	6,92	6,99	7,00	6,61	6,69	5,69	
Internos unificados	0,99	0,93	0,90	0,71	0,65	0,65	0,64	0,61	0,65	
Combustibles líquidos	0,87	0,80	0,69	0,86	1,34	1,24	1,26	1,22	1,27	
Consumo de energía eléctrica	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	
Sellos	0,06	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	--	--	
Otros	0,11	0,12	0,12	0,18	0,19	0,22	0,58	0,59	0,37	
<b>4. Comercio y transacciones internacionales</b>	1,07	1,12	0,81	0,86	0,99	0,96	0,83	0,73	0,64	
Derechos de importación	0,54	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,78	0,68	0,57	
Estadística de importación	0,49	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01	
Derechos de exportación	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	
Otros	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	
<b>5. Otros recursos</b>	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	(0,01)	0,00	0,14	1,22	
Regularizaciones tributarias	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	(0,01)	0,00	0,14	0,13	
Créditos y débitos en cuenta corriente bancaria	--	--	--	--	--	--	--	--	1,09	
<b>6. Aportes y contribuciones a seguridad social</b>	5,58	5,40	4,75	3,95	3,78	3,64	3,49	3,42	3,27	
Empleados	--	--	1,24	1,03	0,91	0,81	0,77	0,78	0,84	
Empleadores	--	--	2,92	2,26	2,34	2,38	2,34	2,26	2,05	
Autónomos	0,30	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,38	0,38	0,37	
Empleados y empleadores no identificados	5,28	4,81	--	--	--	--	--	0,00	0,00	
<b>7. Presión tributaria bruta Nación</b>	<b>18,25</b>	<b>18,13</b>	<b>17,15</b>	<b>16,41</b>	<b>17,11</b>	<b>17,30</b>	<b>17,41</b>	<b>17,90</b>	<b>17,48</b>	<b>15,83</b>
<b>8. Deduciones</b>	0,35	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,20	0,21	0,20	
Reintegros a la exportación	0,33	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,21	0,20	
Otros reintegros	0,02	0,10	0,08	0,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>9. Presión tributaria neta Nación (7)-(8)</b>	<b>17,90</b>	<b>17,69</b>	<b>16,71</b>	<b>16,14</b>	<b>16,89</b>	<b>17,13</b>	<b>17,21</b>	<b>17,70</b>	<b>17,28</b>	
<b>10. Impuestos provinciales</b>	3,44	3,41	3,16	3,30	3,68	3,91	3,81	3,89	3,66	3,14
<b>11. Presión tributaria bruta total</b>	<b>21,34</b>	<b>21,10</b>	<b>19,87</b>	<b>19,44</b>	<b>20,79</b>	<b>21,21</b>	<b>21,22</b>	<b>21,79</b>	<b>21,14</b>	<b>18,97</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía, en base a datos de la AFIP y SPEyR.

**CUADRO 2**  
**ARGENTINA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA**  
(En % del total)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Ingresos, beneficios y ganancias de capital	13,99	15,27	15,60	18,43	17,78	
2. Patrimonios	0,90	1,32	2,84	2,04	2,60	
3. Internos sobre bienes, servicios y transacciones	44,44	43,33	43,22	42,57	38,08	
4. Comercio y transacciones internacionales	4,75	4,52	3,92	3,38	3,03	
5. Otros recursos	0,04	(0,04)	0,00	0,64	5,77	
6. Aportes y contribuciones a seguridad social	18,18	17,16	16,46	15,84	15,47	
<b>7. Presión tributaria bruta nación</b>	<b>82,30</b>	<b>81,56</b>	<b>82,04</b>	<b>82,90</b>	<b>82,73</b>	<b>83,07</b>
8. Deducciones	1,06	0,80	0,94	(0,92)	(0,95)	
<b>9. Presión tributaria neta nación (7)-(8)</b>	<b>81,24</b>	<b>80,76</b>	<b>81,10</b>	<b>81,98</b>	<b>81,78</b>	
10. Impuestos provinciales	17,70	18,44	17,96	18,10	17,27	16,93
<i>Total</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía, en base a datos de la AFIP y SPEyR.

**CUADRO 3**  
**ARGENTINA: RECURSOS TRIBUTARIOS PROPIOS DE LAS PROVINCIAS**  
(En millones de pesos corrientes)

	1995	1996	1997	1998		1999			2000		2001	
	\$	\$	\$	\$	% total	\$	% total	% PIB	\$	% PIB	\$	% PIB
Ingresos brutos	5.221	5.486	6.010	6.551	56,4	6.261	56,9	2,17	6.189	2,2	5.591	2,1
Inmobiliario	1.563	1.627	1.812	1.881	17,4	1.808	16,4	0,60	1.896	0,7	1.648	0,6
Automotores	812	823	943	979	9,3	905	8,2	0,32	876	0,3	759	0,3
Sellos	908	962	925	987	8,4	890	8,1	0,31	835	0,3	765	0,2
Otros impuestos	668	903	1.206	1.257	8,5	1.143	10,4	0,41	1.021	0,4	1.003	0,4
<i>Total</i>	<i>9.172</i>	<i>9.801</i>	<i>10.897</i>	<i>11.655</i>	<i>100,0</i>	<i>11.007</i>	<i>100,0</i>	<i>3,81</i>	<i>10.816</i>	<i>3,9</i>	<i>9.766</i>	<i>3,6</i>
En % del PIB	3,55	3,60	3,68	3,91		3,81						

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias.

**CUADRO 4**  
**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL - ACUMULADO AÑO 2001**  
 (En millones de pesos corrientes)

Provincias	Impuesto a los Ingresos Brutos	Impuesto Inmobiliario	Impuesto a los Sellos	Impuesto a los Automotores	Otros impuestos	Total
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1.706,116	490,092	0	221,817	96,964	2.514,989
Buenos Aires	1.791,320	555,602	302,883	364,482	587,512	3.601,799
Catamarca	25,016	3,685	3,915	2,871	0,021	35,508
Córdoba	401,690	173,510	52,299	34,690	91,374	753,563
Corrientes	53,379	12,471	13,163	0,000	0,000	79,013
Chaco	68,269	1,691	6,427	0,000	3,913	80,300
Chubut	55,056	0,003	13,559	0,000	11,704	80,323
Entre Ríos	111,811	57,227	27,582	22,004	32,246	250,869
Formosa	16,043	1,319	2,428	0,000	1,840	21,630
Jujuy	34,022	6,217	6,060	0,015	4,710	51,024
La Pampa	38,304	14,084	14,689	11,452	2,820	81,348
La Rioja	14,584	2,898	0,655	3,206	1,368	22,711
Mendoza	188,277	49,179	47,702	44,560	27,737	357,455
Misiones	57,151	11,702	6,790	2,309	29,180	107,131
Neuquén	135,575	15,281	25,090	0,000	0,000	175,946
Río Negro	69,464	19,947	19,873	15,296	1,678	126,259
Salta	92,279	3,722	17,207	0,000	7,528	120,736
San Juan	46,033	10,362	8,361	12,858	8,346	85,961
San Luis	56,320	13,084	9,479	5,300	17,021	101,204
Santa Cruz	38,285	0,014	6,273	0,000	1,598	46,171
Santa Fe	392,606	178,239	120,923	7,196	51,766	750,730
Santiago del Estero	46,620	5,283	5,766	3,427	13,383	74,479
Tucumán	113,428	22,385	39,357	14,011	11,933	201,114
Tierra del Fuego	39,454	0,052	6,574	0,000	0,000	46,080
<b>Total</b>	<b>5.591,102</b>	<b>1.648,047</b>	<b>757,057</b>	<b>765,495</b>	<b>1.004,642</b>	<b>9.766,343</b>

Fuente: Contaduría General de la Provincia. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

**CUADRO 5A**

**RECAUDACION DE IMPUESTOS NACIONALES. AÑO 2001 (1)**

(En millones de pesos corrientes)

Impuestos nacionales	Diciembre 2001	Diciembre 2000	Diferencia % Dic./01 -Dic./00	Enero 2001 - Diciembre 2000	Diferencia % Ene./01- Dic./00
Ganancias	640,9	875,8	(26,8)	10.091,3	(3,5)
Ganancias DGI	626,9	845,8	(25,9)	9.771,9	(2,7)
Ganancias DGA	13,9	30,0	(53,6)	319,4	(21,5)
IVA	825,2	1.542,7	(46,5)	15.351,0	(19,2)
IVA DGI	768,1	1.221,3	(37,1)	12.396,0	(14,1)
Devoluciones (-)	146,7	175,6	(16,4)	1.773,1	20,9
IVA DGA	203,8	497,0	(59,0)	4.728,2	(21,9)
Reintegros (-)	25,1	44,4	(43,5)	531,8	(8,7)
Internos coparticipados	101,8	138,4	(26,4)	1.621,2	6,1
Ganancia mínima presunta	34,4	64,0	(46,1)	550,0	(8,4)
Intereses pagados	15,8	61,6	(74,3)	444,7	(48,0)
Otros coparticipados	7,4	16,5	(55,1)	160,9	(55,7)
Comercio exterior (2)	69,4	143,6	(51,7)	1.650,7	(17,8)
Combustibles - Naftas	134,1	196,9	(31,9)	1.820,8	(15,5)
Combustibles - Otros	127,9	177,8	(28,1)	1.598,8	20,7
Bienes personales	92,9	144,6	(35,8)	769,4	(24,9)
Créditos y Débitos en cuenta corriente	297,8	0,0	---	2.933,1	***
Otros impuestos (3)	62,5	(42,8)	***	899,4	(34,1)
Aportes personales	224,6	487,2	(53,9)	5.744,2	(8,2)
Contribuciones patronales	369,0	502,5	(26,6)	6.009,2	(7,9)
Otros ingresos Seguridad Social (4)	17,7	33,8	(47,7)	350,9	(17,2)
Sistema de capitalización (-)	129,8	314,2	(58,7)	4.014,1	(6,8)
Rezagos, transitorios y otros SIJP (-)	47,7	52,7	(9,4)	46,3	***
Subtotal DGI	2.090,0	2.592,2	(19,4)	30.448,3	(3,1)
Subtotal DGA (5)	295,0	682,5	(56,8)	6.911,2	(20,3)
Total DGI-DGA	2.384,9	3.274,7	(27,2)	37.359,5	(6,8)
Sistema Seguridad Social	433,7	656,6	(33,9)	8.043,9	(10,6)
Total recursos tributarios	2.818,7	3.931,3	(28,3)	45.403,4	(7,5)
Total con capitalización y transitorios	2.996,2	4.298,1	(30,3)	49.463,8	(7,2)
Clasificación presupuestaria	2.818,7	3.931,3	(28,3)	45.403,4	(7,5)
Administración nacional	1.247,3	2.177,2	(42,7)	23.812,3	(11,6)
Contribuciones Seguridad Social (6)	416,0	643,9	(35,4)	7.810,5	(10,8)
Provincias (7)	1.108,8	1.097,5	1,0	13.305,6	1,0
No presupuestarios (8)	46,6	12,7	267,0	475,0	95,8

Notas: (1) No se contabilizan por no ser recaudados por la AFIP, el Fondo Especial del Tabaco, los fondos de energía eléctrica, el impuesto sobre Pasajes Aéreos, las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y las Asignaciones Familiares Compensables.

(2) Derechos de Importación y Exportación y Tasa de Estadística.

(3) Internos s/Seguros y s/Automotores y Mat. Gasoleros, Adicional s/Cigarrillos, Radiodifusión, entradas de cines, Sellos, Monotributo impositivo, Emergencia s/Automotores, Motos, Embarcaciones y Aeronaves y otros menores.

(4) Incluye Monotributo previsional.

(5) Incluye Comercio Exterior e IVA, Ganancias, Internos y Combustibles recaudados por la DGA.

(6) Datos provisorios, netos de Asignaciones Familiares Compensables.

(7) 56,66% de Coparticipados (neto), 56,66% del 93,73% de Bienes Personales, 30% del Monotributo impositivo y sumas fijas por Pacto Fiscal y Ganancias. Durante el año 2000, la distribución mensual por estos conceptos fue de \$1.097,5 millones y en 2001 es de \$1.108,8 millones.

(8) Fondo Solidario de Redistribución (datos provisorios).

-\* Porcentaje mayor a 1.000.

\*\*\* Cociente entre un número negativo y uno positivo o ambos negativos.

Fuente: DNIAF del Ministerio de Economía de la Nación.

**CUADRO 5B**

**RECAUDACION DE IMPUESTOS NACIONALES. AÑO 2002 (HASTA NOVIEMBRE INCLUSIVE) (1)**  
(En millones de pesos corrientes)

Impuestos	I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	Total
<b>1. DGI (excl. Sistema Seguridad Social)</b>	<b>7.313,4</b>	<b>8.860,7</b>	<b>9.479,3</b>	<b>10.296,3</b>	<b>35.949,7</b>
Ganancias	1.571,7	2.158,9	2.291,1	2.938,4	8.960,1
IVA	3.071,7	3.812,9	4.117,4	4.234,8	15.236,8
Reintegros (-)	121,9	255,5	382,9	473,0	1.233,2
Internos coparticipados	395,5	405,5	431,4	476,5	1.708,9
Premios de juegos	13,0	11,4	16,1	6,0	46,5
Transferencia de inmuebles	5,2	16,6	11,0	12,9	45,6
Ganancia mínima presunta	102,0	111,3	173,6	147,9	534,8
Intereses pagados	29,4	21,1	6,5	0,2	57,2
Otros coparticipados	13,8	12,6	14,0	14,3	54,7
Sellos	7,2	10,1	10,4	11,8	39,6
Bienes personales	117,6	142,5	114,5	153,4	528,1
Créditos y Débitos en cuenta corriente	977,6	1.237,6	1.322,6	1.340,3	4.878,2
Combustibles - Naftas	443,8	455,5	541,8	517,4	1.958,4
Combustibles - Otros	484,4	555,5	638,7	742,5	2.421,2
Internos seguros	16,9	21,2	10,3	2,6	51,0
Monotributo impositivo	50,3	56,2	58,2	56,9	221,5
Adicional s/cigarrillos	51,2	49,9	58,0	57,7	216,9
Radiodifusión p/ TV, AM y FM	20,1	20,0	21,0	22,4	83,6
Otros impuestos (2)	63,7	17,5	25,8	33,1	140,1
<b>2. Sistema de Seguridad Social</b>	<b>1.872,3</b>	<b>1.892,8</b>	<b>2.297,2</b>	<b>2.134,0</b>	<b>8.196,4</b>
Aportes personales	833,9	846,4	1.006,2	901,9	3.588,5
Contribuciones patronales	1.456,0	1.444,8	1.806,7	1.659,8	6.367,4
Otros ingresos (3)	71,5	71,2	70,4	65,8	278,9
Capitalización (-)	454,1	461,6	530,8	488,4	1.934,9
Rezagos, transitorios y otros (-)	35,1	8,0	55,3	5,1	103,5
<b>3. Comercio Exterior</b>	<b>303,5</b>	<b>1.572,3</b>	<b>2.285,8</b>	<b>2.255,2</b>	<b>6.416,8</b>
Derechos de importación	201,7	296,3	368,2	382,3	1.248,6
Derechos de exportación	102,4	1.261,2	1.903,9	1.860,4	5.127,9
Tasa de estadística	5,8	10,1	13,1	12,5	41,5
Otros	(6,4)	4,6	0,6	0,0	(1,2)
<b>Total Rec. Tributarios</b>	<b>9.489,2</b>	<b>12.325,8</b>	<b>14.062,3</b>	<b>14.685,6</b>	<b>50.562,9</b>
<b>Total con Capital y Transitorios</b>	<b>9.978,3</b>	<b>12.795,4</b>	<b>14.648,4</b>	<b>15.179,1</b>	<b>52.601,3</b>
<b>Clasificación presupuestaria</b>	<b>9.489,2</b>	<b>12.325,8</b>	<b>14.062,3</b>	<b>14.685,6</b>	<b>50.562,9</b>
Administración nacional	4.745,1	7.299,0	8.337,8	8.826,2	29.208,1
Contribuciones Seguridad Social (4)	1.807,2	1.825,5	2.218,4	2.083,8	7.934,9
Provincias (5)	2.692,6	2.863,9	3.013,9	3.251,4	11.821,9
No presupuestarios (6)	244,2	337,4	492,3	524,2	1.598,1

Notas: (1) No se contabilizan, por no ser recaudados por la AFIP, el Fondo Especial del Tabaco, los fondos de energía eléctrica, el Impuesto sobre Pasajes Aéreos, las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y las Asignaciones Familiares Compensables.

(2) Entradas de Cine, Internos, Automotores Gasoleros, Recargo al Consumo de Gas Ley N° 25.565, otros menores y Fac. Pago Dto. 93/2000 y 1384/2001 Pend. de Distribución.

(3) Incluye Monotributo previsional.

(4) Bruto menos 15% y suma fija para provincias. Netas de Asignaciones Familiares Compensables.

(5) 56,66% de Coparticipados (neto), 56,66% del 93,73% de Bienes Personales, 30% de Monotributo impositivo, y sumas fijas por Pacto Fiscal y Ganancias. Durante el año 2001, la distribución mensual por estos conceptos fue de \$1.108,8 millones y en 2002 fue de \$964,7 millones hasta febrero inclusive.

(6) Fondo Solidario de Redistribución, Tasa Gasoil Decreto N° 976/01 y Tasa Infraestructura Hídrica Decreto N° 1.381/01 y Recargo al Consumo de Gas Ley N° 25.565.

Fuente: DNI AF, Ministerio de Economía de la Nación.

**CUADRO 6**  
**RECAUDACION IMPUESTO A LAS GANANCIAS POR TIPO DE CONTRIBUYENTE**  
 (En millones de pesos y % del total)

	2000		2001	
	Monto	%	Monto	%
1. Sociedades	3.915	37,4	4.244	42,1
2. Personas Físicas	864	8,3	716	7,1
3. Retenciones	5.234	50,1	4.938	48,9
4. Facilidades de pago	2.442	4,2	194	1,9
<i>Total</i>	<i>10.455</i>	<i>100,0</i>	<i>10.091</i>	<i>100,0</i>

Fuente: AFIP [2002].

**CUADRO 7**  
**IMPUESTO A LAS GANANCIAS SOCIEDADES. AÑO FISCAL 2000**  
 (En millones de pesos corrientes)

Actividad económica	Impuesto determinado
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	99,799
B. Pesca y servicios conexos	6,307
C. Explotación de minas y canteras	1.277,031
D. Industria manufacturera	998,522
E. Electricidad, gas y agua	360,544
F. Construcción	179,346
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	547,654
H. Servicios de hotelería y restaurantes	25,780
I. Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	643,359
J. Intermediación financiera y otros servicios financieros	619,696
K. Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	392,781
L. Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	1,135
M. Enseñanza	8,297
N. Servicios sociales y de salud	92,423
O. Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	149,501
Otras actividades	22,589
<i>Total</i>	<i>5.424,764</i>

Fuente: AFIP [2002].

**CUADRO 8**  
**IMPUESTO A LAS RENTAS PERSONAS FISICAS. AÑO FISCAL 2000**  
 (En millones de pesos corrientes)

Tramo de ingreso gravado	\$	% del total
Hasta 50.000	217	11
De 50.000 hasta 100.000	579	28
De 100.000 hasta 500.000	844	41
De 500.000 hasta 2.000.000	277	14
Más de 2.000.000	128	6
<i>Total</i>	<i>2.045</i>	<i>100</i>

Fuente: AFIP [2002].

**CUADRO 9**  
**ARGENTINA: DISCRIMINACION DE LA RECAUDACION DEL IVA**

	1999		2001	
	Monto en \$ millones	% del total	Monto en \$ millones	% del total
1. Recaudación directa DGI	8.860	47,2	7.276	42,5
2. Recaudación directa Aduana	5.175	27,6	3.836	22,4
3. Retenciones	6.667	35,5	6.012	35,1
4. IVA Bovino	37	0,2	--	--
5. Menos devoluciones	-1.968	-10,5	--	--
<i>Total IVA Bruto</i>	<i>18.771</i>	<i>100,0</i>	<i>17.124</i>	<i>100,0</i>

Fuente: AFIP [2002].

**CUADRO 10**  
**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.**  
**PRESENTACIONES, DEBITO Y CREDITO FISCALES POR ACTIVIDAD ECONOMICA**  
**PERIODOS FISCALES: ENERO A DICIEMBRE 2001**  
 (En millones de pesos corrientes)

Actividad económica	Presentaciones	Débito fiscal		Crédito fiscal	
		Casos	Importe	Casos	Importe
A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	116.019	60.444	2.635,374	86.995	1.968,591
B. Pesca y servicios conexos	600	312	38,262	377	75,482
C. Explotación de minas y canteras	1.526	872	2.097,798	990	1.791,648
D. Industria manufacturera	79.348	55.658	15.086,242	57.095	15.011,318
E. Electricidad, gas y agua	1.276	1.108	2.338,025	1.122	1.439,104
F. Construcción	27.050	12.385	1.975,574	14.976	1.492,176
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	214.248	159.341	16.886,210	159.134	15.007,200
H. Servicios de hotelería y restaurantes	13.454	9.008	514,963	9.148	356,560
I. Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	56.075	38.710	5.185,515	40.028	3.595,616
J. Intermediación financiera y otros servicios financieros	6.892	4.648	3.399,606	4.557	1.344,443
K. Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	70.925	40.630	3.111,894	40.380	1.664,858
L. Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	688	394	37,719	396	18,204
M. Enseñanza	921	450	15,021	447	8,059
N. Servicios sociales y de salud	15.492	10.361	445,587	9.654	267,698
O. Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	27.656	15.518	1.526,209	15.550	1.045,010
Otras actividades	3.783	1.671	89,828	1.790	62,591
<b>Total</b>	<b>635.955</b>	<b>411.506</b>	<b>55.383,828</b>	<b>442.639</b>	<b>45.148,558</b>

Fuente: AFIP [2002].

**CUADRO 11**  
**TOTAL DE GASTOS TRIBUTARIOS. ESTIMACIONES PARA EL AÑO 2002**

<b>Impuesto</b>	<b>\$ millones</b>	<b>% del PIB</b>	<b>% del total</b>
<b>Total</b>	<b>8.991</b>	<b>3,07</b>	<b>100,0</b>
- En normas del impuesto	7.075	2,42	78,7
- En regímenes de promoción	1.916	0,65	21,3
<b>Valor Agregado</b>	<b>4.128</b>	<b>1,41</b>	<b>45,9</b>
- En normas del impuesto	3.148	1,08	35,0
- En regímenes de promoción	980	0,33	10,9
<b>Ganancias</b>	<b>2.140</b>	<b>0,73</b>	<b>23,8</b>
- En normas del impuesto	2.041	0,70	22,7
- En regímenes de promoción	99	0,03	1,1
<b>Combustibles</b>	<b>1.180</b>	<b>0,40</b>	<b>13,1</b>
- En normas del impuesto	1.180	0,40	13,1
<b>Contribuciones de la Seguridad Social</b>	<b>626</b>	<b>0,21</b>	<b>7,0</b>
- En normas del impuesto	626	0,21	7,0
<b>Ganancia Mínima Presunta</b>	<b>245</b>	<b>0,08</b>	<b>2,7</b>
- En regímenes de promoción	245	0,08	2,7
<b>Derechos de importación</b>	<b>140</b>	<b>0,05</b>	<b>1,6</b>
- En regímenes de promoción	140	0,05	1,6
<b>Bienes personales</b>	<b>52</b>	<b>0,02</b>	<b>0,6</b>
- En normas del impuesto	52	0,02	0,6
<b>Internos</b>	<b>27</b>	<b>0,01</b>	<b>0,3</b>
- En normas del impuesto	27	0,01	0,3
<b>Cualquier impuesto</b>	<b>452</b>	<b>0,15</b>	<b>5,0</b>
- En regímenes de promoción	452	0,15	5,0

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

### **III. RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD**

Antes de resumir las propuestas que se presentaron en el capítulo anterior, conviene reiterar que este conjunto de reformas es un programa de largo plazo cuyo principal objetivo es la eliminación de las actuales distorsiones y facilitar la competitividad de la producción nacional y su inserción en la economía mundial. Además, las medidas sugeridas tratan de ser compatibles con los objetivos del MERCOSUR. También se analizan posibles alternativas si se deseara descentralizar el sistema tributario.

Complementariamente y para facilitar su viabilidad política, así como su sostenimiento en el largo plazo, las propuestas tratan de aumentar la equidad horizontal y vertical de los tributos, que hoy se halla bastante afectada.

De esta forma, se reconoce el carácter instrumental de la política tributaria, como herramienta para alcanzar ciertos objetivos fijados por los que dirigen y diseñan la política económica.

#### **3.1. Efectos de las propuestas en el nivel y la estructura de las recaudaciones tributarias**

1. En cuanto al nivel de las recaudaciones, no se hizo una estimación detallada por la índole de este trabajo, pero la idea es que se mantenga un nivel de recaudación similar al obtenido entre 1998 y 2000, en que la economía funcionó en condiciones más normales y el coeficiente de presión tributaria osciló en promedio alrededor del 22% del PIB.
2. Respecto de la estructura tributaria, las propuestas tienden a concentrar el sistema impositivo en menos impuestos, fortificando las piezas esenciales del sistema (IVA, Impuesto a las Ganancias e Internos al Consumo o Selectivos) y eliminando o cambiando aquéllos que afectan la eficiencia productiva, tal como ocurre con los Derechos de Exportación y el Impuesto de Sellos en el primer caso y el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos en el segundo. Por su parte, se cambia el Impuesto sobre Débitos y Créditos Bancarios (sobre transacciones financieras), que sólo se mantiene como mecanismo de percepción al permitir que sea totalmente acreditable contra el IVA y Ganancias. En este paquete ocupa un lugar importante el reemplazo del actual Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos por un IVA provincial administrado por las provincias y compartido con el IVA nacional, que permite devolverlo totalmente a los exportadores de acuerdo con las normas de la OMC.
3. Para mejorar el federalismo fiscal, se propone iniciar el proceso de descentralización gradual de los impuestos nacionales mediante la transferencia de algunos impuestos o parte de ellos de la Nación a las provincias. Así, se logra restablecer de forma gradual la correspondencia entre gastos y recursos provinciales, hoy seriamente afectada por el gran volumen de transferencias, en especial vía el régimen de coparticipación de impuestos nacionales. Simultáneamente, debe cambiarse el sistema de distribución primaria del régimen de Coparticipación, reduciendo el porcentaje correspondiente a las provincias a medida que la Nación cede espacio fiscal a las provincias. De esta manera, se propone aplicar al nivel provincial adicionales del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y Sociedades, la transferencia gradual del Impuesto a los Bienes Personales, la transferencia del Impuesto a los Combustibles, etc.

#### **3.2. Síntesis de las propuestas de reforma por tipo de impuesto**

##### *3.2.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

- (a) Ampliación de la base mediante la eliminación de exenciones, que todavía son importantes, ya que en 2002 representaron una pérdida de recaudación de más de \$3.100 millones (más del 1% del PIB). La

actual Ley del IVA contiene una larga lista de exenciones de bienes y servicios, muchos de los cuales deberían ser gravados, porque son en su mayoría consumidos por sectores de ingresos medios y altos, tales como educación privada, asistencia médica privada, ciertos espectáculos públicos, intereses de ciertas operaciones financieras, etc. De esta forma, las exenciones deberían mantenerse sólo para pocos bienes y servicios consumidos mayormente por las familias de menores ingresos.

- (b) Para el resto de los bienes y servicios de la canasta básica de alimentos, definidos de manera explícita, se podría aplicar una alícuota reducida de la mitad de la tasa general.
- (c) También se deberían eliminar los incentivos del IVA que todavía se otorgan en los regímenes de promoción, aunque muchos de ellos son residuales de proyectos antes aprobados en los regímenes de promoción y que costaron \$980 millones en 2002 (Cuadro 10). Como estos son derechos adquiridos y tal vez no puedan eliminarse, por lo menos debería cambiarse la forma del beneficio, entregando subsidios directos o títulos de crédito fiscal, para dar más transparencia a las cuentas fiscales. Asimismo, debería eliminarse el uso del IVA de cualquier futuro régimen de promoción, ya que es el peor instrumento para otorgar estos beneficios. La experiencia pasada con las exenciones del IVA como beneficio de esos regímenes de promoción fue muy negativa, pues, además de quitar transparencia a la acción fiscal, originó gran evasión y fraudes voluminosos.
- (d) A medida que se amplía la base y se reduce la actual evasión (estimada en más del 40%), se debe reducir la tasa del 21%, que se considera muy elevada. A fines de 2002, la tasa se redujo temporalmente del 21% al 19%, pero se afectó significativamente la recaudación por lo que se volvió al 21%. Además, la reducción de la tasa general del IVA del 21% es necesaria para permitir reemplazar Ingresos Brutos por el IVA provincial, cuya tasa necesaria para obtener la misma recaudación debería ser por lo menos del 5%. Una tasa combinada del IVA nacional y provincial del 26% es muy elevada, por lo que resulta conveniente reducir la del IVA nacional cuando se reemplace Ingresos Brutos, al tiempo que se amplía la base del IVA.
- (e) Otro problema que debería corregirse del actual IVA es la eliminación de la categoría de "Responsable no Inscripto" (ventas o ingresos hasta \$144.000 anuales), sometido a un régimen especial que coexiste con el sistema del "Monotributo", que se aplica en reemplazo del IVA, Ganancias y los aportes de seguridad social. Así, hoy coexisten tres tipos de contribuyentes del IVA: (i) los sometidos al régimen general del IVA; (ii) los responsables no inscriptos en el IVA; y (iii) los inscriptos en el Monotributo. En el futuro sólo deberían existir los contribuyentes del régimen general del IVA y los sometidos al "Monotributo".

### 3.2.2. Impuesto a las Ganancias

- (a) Aquí la reforma debe seguir los mismos carriles de ampliar la base imponible, eliminando muchas de las exenciones que hoy se conceden, especialmente en el Impuesto a la Renta Personal. En términos generales, debería aumentarse gradualmente el peso del Impuesto Personal y disminuirse el peso relativo del impuesto corporativo, lo que permitiría aumentar la competitividad y al mismo tiempo mejorar la equidad del gravamen.
- (b) En el Impuesto Personal, es fundamental disminuir las múltiples exenciones concedidas en el Artículo 20, especialmente las concedidas a muchas rentas del capital, tales como intereses por depósitos bancarios en cuentas de ahorro, plazo fijo, etc., como también eliminar las exenciones a favor de la renta de colocaciones bursátiles, financieras, mercados de derivados, etc.
- (c) En cambio, y para no afectar la competitividad del sistema, dado las normas adoptadas en Brasil y otros países, no parece conveniente gravar los dividendos de acciones en el Impuesto Personal.

Alternativamente, si se deseara mejorar la equidad del impuesto, se podría aplicar un sistema parecido al de Chile que también evita totalmente la doble imposición de las rentas de origen empresario, ya que aplica una tasa sustancialmente menor (15%) a las rentas societarias, pero grava con acrecentamiento los dividendos en el Impuesto Personal. Sin embargo, como la reducción de la tasa societaria sólo se podrá aplicar gradualmente y en este estudio se privilegia el objetivo de la competitividad, parece mejor mantener el actual tratamiento de los dividendos de sociedades anónimas (exentos del Impuesto Personal).

- (d) Un problema también serio en ganancias es la gran evasión, para reducir la actual -entre otras acciones- se podría aplicar una serie de retenciones definitivas sobre rentas del capital, por ejemplo del 15% ó 20%, como las aplicadas en el Impuesto a la Renta de Brasil sobre intereses, ganancias de los mercados financieros y bursátiles, como también sobre ciertas ganancias de capital obtenidas en operaciones bursátiles, financieras, operaciones de cambio, mercados de futuros, etc. Así, estas operaciones quedarán fuera de la liquidación anual del Impuesto a la Renta Personal.
- (e) Ampliar el sistema de retenciones a cuenta, tanto en el Impuesto Societario como en el Personal, mediante la aplicación primero de un sistema de autoretenciones mensuales obligatorias, por ejemplo, del 1% ó 1,5% de los Ingresos Brutos o por ventas. Este esquema de autoretención mensual, similar al aplicado hace tiempo en Colombia y que también fue propuesto recientemente en Panamá, podría reemplazar al actual pago de cinco anticipos bimensuales que rigen en el tributo.
- (f) Para las personas físicas deberían generalizarse las retenciones para otras rentas de capital e ingresos de profesionales e independientes a ser practicadas por entes públicos, entidades de mercado y personas jurídicas, etc., por ejemplo, al 4% ó 5% por cualquier pago que realicen los entes públicos y sociedades anónimas a personas físicas por transacciones que constituyan ingresos gravables del Impuesto a las Ganancias.
- (g) A medida que se logre aumentar la recaudación de Personas Físicas, se debería ir reduciendo la Tasa de las Sociedades de Capital del actual 35% al 30% o menos. Inclusive, para beneficiar a las pequeñas empresas, se podría aplicar una escala de dos tramos similar a la establecida en Brasil: 15% hasta un determinado monto de renta neta imponible, y 25% ó 30% para los niveles de utilidad neta que superen el primer tramo. Para favorecer las inversiones, luego de la actual crisis y por cierto número de años, se podría permitir de manera general la amortización de las nuevas inversiones en un sólo ejercicio.
- (h) Si la tasa de inflación supera cierto límite, por ejemplo 10% anual y se mantiene varios años, deberá aplicarse algún mecanismo de ajuste por inflación o corrección monetaria tanto en el Impuesto Personal como en el de Empresas, ya que en caso contrario, se afecta la equidad horizontal y vertical del gravamen. Alternativamente, en lugar de mecanismos automáticos de corrección monetaria, que suelen colaborar a realimentar la inflación, pueden aplicarse mecanismos de ajuste *ad-hoc*, menos perfectos pero que ayudan a aligerar los efectos negativos, como serían, por ejemplo, la aplicación de algún revalúo de los bienes de activo fijo, bienes de cambio, la corrección de las deducciones y tramos de la escala del Impuesto Personal, entre otros.
- (i) No obstante, si se decide emplear algún mecanismo de ajuste automático para los balances de empresas, sería mejor aplicar un sistema que sea totalmente simétrico, para que corrija todos los efectos de la inflación sobre los beneficios nominales, como el que ahora se aplica en Chile, por el que también resultan gravadas las ganancias de inflación que obtengan los contribuyentes. En cambio, el anterior mecanismo de ajuste vigente en Argentina desde 1978, era asimétrico, ya que cuando el ajuste implicaba un mayor beneficio para la empresa, se podía diferir el mayor impuesto resultante en varios ejercicios.
- (j) Si se aplica un mecanismo automático para las sociedades, también deberían corregirse las deducciones personales y los tramos de la escala, así como otros parámetros del impuesto que se fijen en valores, a los efectos de que no haya diferencias por tipo de contribuyentes o de rentas. Un problema adicional

para aplicar estos mecanismos de corrección monetaria se refiere a la elección de los índices de precios a utilizar, ya que los publicados por el INDEC (IPC y precios mayoristas) son promedio para toda la economía y pueden no representar la variación de precios sufrida realmente por cada sector o rama económica. Además, como estos mecanismos en general afectan la recaudación del tributo, se debe estudiar si conviene adoptarlos y cuándo.

- (k) En definitiva, se considera que se debe evaluar con mucho cuidado si se van a aplicar mecanismos de corrección monetaria, de qué tipo serán y cuándo deben introducirse. La experiencia internacional al respecto es muy clara, ya que muy pocos países (Chile y Uruguay, entre ellos), hoy aplican mecanismos de ajuste por inflación, mientras que Brasil los tienen suspendidos igual que Argentina. No se aplican mecanismos automáticos de corrección monetaria en otros países de América Latina y tampoco en los países más desarrollados

### *3.2.3. Impuestos Internos al Consumo (selectivos)*

Restablecer y aumentar los impuestos internos aplicados sobre "otros bienes", bebidas alcohólicas, gaseosas, etc. y que fueran disminuidos en 1996, para retornar a su nivel y recaudación anterior.

### *3.2.4. Impuesto sobre Débitos y Créditos de Transacciones Financieras*

Mantenerlo pero estableciéndolo como régimen de retención o percepción del Impuesto a las Ganancias e IVA. Es decir, permitir que se tome totalmente como pago a cuenta o retención a ambos tributos.

### *3.2.5. Reemplazo del Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos*

- (a) Se propone el reemplazo por un impuesto provincial tipo IVA, compartido con el IVA nacional o modelo del "pequeño bote" o "CVAT", similar a la propuesta realizada por Varsano para Brasil. La tasa sería del 21% nacional y del 5% para el IVA provincial: total 26%. Se aplicaría con una base amplia sobre bienes y servicios y con tasa uniforme para operaciones interjurisdiccionales para evitar las guerras fiscales. Para contemplar la autonomía y para operaciones locales (dentro de cada provincia) se puede permitir: (i) una pequeña variación de la alícuota uniforme (no más de uno o dos puntos de la tasa uniforme); y (ii) que se aplique un impuesto en la etapa minorista para ciertas actividades especiales.
- (b) Como este nuevo sistema de IVA provincial significa pasar el actual Ingresos Brutos, que es mayormente tipo origen, a un IVA que sería tipo destino, implicará cambios en la distribución actual de la recaudación de Ingresos Brutos. Por cierto lapso se debería aplicar un mecanismo compensatorio de distribución de la recaudación entre provincias, para hacer más suave el proceso de transición.

### *3.2.6. Eliminación gradual de los Derechos o Retenciones a la Exportación*

- (a) Estos derechos sobre las exportaciones que hoy varían del 3,5% al 20% (una sola partida paga 40%), debe eliminarse gradualmente a medida que: (i) mejore la recaudación de otros impuestos más neutrales y con efectos menos dañinos para la competitividad; (ii) vayan creciendo los costos internos de producción; y (iii) no sea necesario controlar los precios internos de algunos rubros exportables, como carnes y otros alimentos.

- (b) Dado que su rendimiento fiscal hoy supera los \$5.000 millones o alrededor del 10% del total de las recaudaciones, su eliminación puede tomar varios años, hasta que mejore la situación económica y se recuperen las otras fuentes tributarias. Pero no cabe duda que a medio y largo plazo, no son compatibles con un sistema impositivo que busque mejorar la competitividad de la producción nacional, por lo que deberán reducirse gradualmente hasta su eliminación total.

### 3.2.7. *Impuestos al Patrimonio de las Personas Físicas y Empresas*

- (a) El Impuesto a los Bienes Personales debería ser modificado para mejorar su rendimiento y aplicar un mejor control que permita reducir la evasión. Así se podría mejorar la progresividad del sistema, al utilizarlos como complemento del Impuesto a las Ganancias. Para ello se sugiere agregar un tramo adicional del 1% a la escala ahora vigente, que aplica sólo dos alícuotas: 0,5% y 0,75%. La escala propuesta sería así:

Valor total de bienes	Alícuota aplicable
Hasta \$ 200.000	0,50%
De \$ 200.001 a \$ 400.000	0,75%
Más de \$ 400.000	1,00%

- (b) Deberían aplicarse mecanismos adicionales de control en general y sobre las valuaciones de los bienes, tendientes a reducir la evasión y a evitar la subvaluación de los bienes, particularmente los sometidos al Impuesto Inmobiliario Provincial. También deberían buscarse mecanismos antielusivos para evitar la declaración como pertenecientes a sociedades anónimas del país o del exterior de casas particulares para vivienda o recreo de gran valor que se construyeron en los últimos años en clubes de campo o barrios cerrados (*countries*).
- (c) Como se verá luego, una vez reconstruido este gravamen debería ser cedido a las provincias para comenzar el proceso de descentralización del sistema impositivo.
- (d) Como no será fácil mejorar este impuesto, debe continuarse por un tiempo con el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, que en realidad es un impuesto a los activos de las empresas. Pero a largo plazo y a medida que mejora la tributación al patrimonio de las personas físicas, debe derogarse este tributo, ya que afecta la competitividad de las empresas y desincentiva las inversiones. No se puede utilizar este gravamen a cuenta del Impuesto a las Ganancias, lo que permitiría reducir la evasión de este último, pues no lo aceptan Estados Unidos y otros países, como crédito contra su propio Impuesto a la Renta en el caso de empresas de ese origen que operan en Argentina y, en general, también en otros países.
- (e) Finalmente, para el Impuesto Inmobiliario Provincial, que debe fortalecerse, se plantean dos orientaciones para las reformas. Por un lado, en lo inmediato, mejorar la administración del mismo y aumentar la recaudación efectiva respecto a lo liquidado por las DGRs provinciales. Y por el otro, mejorar la calidad de las valuaciones, que en general se hallan atrasadas respecto de los precios de mercado o directamente no incorporaron nuevas construcciones o mejoras.

### 3.2.8. *Incentivos o gastos tributarios*

- (a) Conveniencia de reducir o eliminar los incentivos y tratamientos de privilegio antes otorgados, aunque todavía vigentes y concedidos en base a las respectivas leyes de promoción sectorial y regional (industrial, regional, etc.).

- (b) Los incentivos que se siguen otorgando anualmente (promoción no industrial, Tierra del Fuego, promoción forestal, etc.), son de muy complicada administración, lo mismo que sucede con los diferimientos concedidos en el Impuesto a las Ganancias en algunas provincias para proyectos agropecuarios y turísticos. Estos beneficios deberían reducirse y cambiar su forma al otorgamiento de subsidios directos, lo que haría más transparente el sistema y permitiría mejor control.
- (c) En ambos casos, debería acentuarse el control por parte de la AFIP, a los efectos de reducir los fraudes y las evasiones descubiertas. Todos estos regímenes deberían ser colocados bajo el control de la Secretaría de Hacienda como autoridad de aplicación y de la AFIP para los aspectos tributarios. Eliminar la concesión de estos incentivos, que se vienen otorgando anualmente al votar el presupuesto nacional.
- (d) Eliminar los beneficios tributarios concedidos desde 2001 por los Convenios para mejorar la competitividad de ciertos sectores productivos.

### 3.2.9. *Propuestas de transferencia de impuestos nacionales a las provincias si se deseara descentralizar el sistema tributario*

- (a) Se podría iniciar el proceso de descentralización tributaria a las provincias y así mejorar gradualmente la situación del federalismo fiscal sin comprometer la recaudación total.
- (b) Naturalmente, este proceso debe ser gradual a medida que mejora la eficiencia de las DGRs. La AFIP debe colaborar a esta finalidad, ayudando a las DGRs.
- (c) Aplicar sobretasas adicionales provinciales del impuesto a las ganancias. Estas tasas adicionales se calcularían sobre el impuesto nacional, de tal manera que las provincias no podrían modificar la base, exenciones etc. En el caso del Impuesto Personal a las Ganancias, se establecería sobre la base de la "residencia" de cada persona y se dejaría funcionar la competencia entre las provincias dentro de ciertos límites para fijar las alícuotas proporcionales, por ejemplo, una tasa estándar del 5% con posibles variaciones entre el 4% y 6%. La residencia se tomaría como una *proxy* de la generación geográfica de la renta, por su facilidad administrativa, ya que sería muy difícil establecer el origen geográfico o por provincia de los ingresos personales. Sería así un segundo mejor.
- (d) Establecer un Impuesto Adicional a las Ganancias para sociedades, pero aquí se seguiría el criterio de la "fuente", utilizando como *proxy* los criterios de distribución aplicados hace mucho por el Convenio para distribuir el Impuesto a los Ingresos Brutos entre las provincias (50% en proporción a los ingresos y 50% en base a los gastos realizados en cada jurisdicción). Asimismo, se utilizaría la administración del SICOM, que desde hace mucho se ocupa de aplicar aquel Convenio. La alícuota sería única en todas las jurisdicciones y podría fijarse en el 15% ó 20%.
- (e) Aplicar un adicional provincial sobre el Impuesto a los Bienes Personales, otra vez en base al criterio de "residencia" en cada provincia, con una tasa adicional del 40% ó 50% sobre el gravamen nacional. También sería un segundo mejor frente a las dificultades administrativas para determinar la ubicación de los bienes gravados en cada provincia, salvo el caso de bienes registrables, como inmuebles y automotores. Si la tasa elegida fuera del 50% del impuesto nacional y para respetar un poco las autonomías, se podría dejar que las alícuotas provinciales varíen entre 45% y 55%.
- (f) Transferir a las provincias el Impuesto Nacional a los Combustibles según el destino o consumo final en cada provincia. En este caso, para facilitar la administración, el gravamen se seguiría recaudando a nivel de la destilerías, que son pocas, aunque se debería consignar el destino de las ventas por provincia. Aquí también podría utilizarse al SICOM, ya que hoy los combustibles son gravados a nivel provincial

por Ingresos Brutos. El nivel de alícuotas para cada tipo de combustible y por provincia debería ser similar, por ejemplo, fijando una tasa estándar y permitiendo una pequeña dispersión a su alrededor, para evitar migraciones de la base o maniobras evasivas.

- (g) Como no se busca aumentar la recaudación total sino sólo descentralizarla, la Nación cedería su espacio fiscal a las provincias. Por ello, a medida que se establecen los nuevos adicionales provinciales, deberían simultáneamente: (i) reducirse los respectivos impuestos nacionales; y (ii) reducirse los porcentajes de distribución primaria entre la Nación y las provincias establecidos en el régimen de coparticipación de impuestos nacionales.

## BIBLIOGRAFIA

- ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS - AFIP. *Estadísticas Tributarias 2001*. Buenos Aires. Junio, 2002.
- ARTANA, D.; O. LIBONATTI; C. MOSKOVITS Y M. SALINARDI. *El sistema impositivo y la relación Nación-Provincias*. Buenos Aires: FIEL. Setiembre, 2001.
- BBVA - DEPARTAMENTO DE RESEARCH DEL BANCO FRANCÉS. *Análisis Macroeconómico y Sectorial*, N° 59. Buenos Aires. Diciembre, 2002.
- CHIOCCHIETTI, S. "Descentralización del sistema tributario federal: Propuesta alternativa de tributación para los gobiernos provinciales", Tesis, Universidad Nacional de La Plata. Setiembre, 2002.
- GAGGERO, J. Y J. C. GÓMEZ SABAINI. "El sistema tributario federal: diagnóstico y propuestas", trabajo elaborado para la Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires. Setiembre, 1999.
- GÓMEZ SABAINI, J. C. "Coordinación de la imposición general al consumo entre Nación y Provincias", Doc. T2. Buenos Aires: CITAF-OEA. 1993.
- GONZÁLEZ CANO, H. "La reforma de la tributación de Brasil y posible aplicación del nuevo IVA federal y estadual, para el reemplazo del Impuesto a los Ingresos Brutos". Buenos Aires: CITAF-OEA. Julio, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)*. Washington, D.C.: BID. Marzo, 2001.
- \_\_\_\_\_ Y S. SIMONIT. "Estimación de los gastos tributarios en los sectores económicos y sociales", publicado en *Boletín AFIP* N° 34. Ministerio de Economía de la Nación. Buenos Aires. Mayo, 2000.
- MACÓN, J. "Argentina: Sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos". Buenos Aires: CITAF-OEA. Abril, 1994.
- PIFFANO, H. Trabajos de la Universidad Nacional de La Plata.
- SIMÓN, J. H. "Sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (Trade off entre eficiencia económica y autonomía provinciales)", tesis elaborada para el curso de postgrado en Economía del Sector Público de la Universidad Nacional de La Plata y publicado por la Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Octubre, 2001.
- VARSAÑO, R. "A tributação do comércio Interestadual: ICMS versus ICMS partilhado", Texto para Discusión N° 382, IPEA. Brasília. 1995. Posterior versión presentada en la Conferencia del Banco Mundial sobre "Desarrollo de América Latina y el Caribe", Washington, D.C. 1999.



# LA REFORMA TRIBUTARIA EN BRASIL: EL LARGO PROCESO EN CURSO

Ricardo Varsano \*

## I. INTRODUCCION

El sistema tributario vigente en un tiempo determinado es el resultado de un proceso evolutivo que, en general, se caracteriza por su continuidad. A diario, por lo menos una de las muchas normas impositivas legales y administrativas sufre modificaciones, ya sea con el propósito de mejorar el sistema o como respuesta a cambios en circunstancias relevantes. Si su estructura básica tiene el diseño adecuado, el sistema tributario podrá perdurar por un largo período.

Sin embargo, la habilidad del sistema tributario para adaptarse a nuevas circunstancias es limitada. Incluso tiende a declinar con el tiempo a raíz del deterioro de sus componentes provocado por la acumulación de modificaciones en las normas. El envejecimiento del sistema tributario o los grandes cambios en el ambiente donde éste opera pueden requerir ajustes que trasciendan la flexibilidad de la estructura impositiva básica. De forma ocasional, puede ser necesario hacer una completa reestructuración del sistema. Aunque a diario se revisa el sistema impositivo, se reserva el uso de la expresión "reforma tributaria" para hacer referencia a esas discontinuidades en el proceso de evolución.

La experiencia brasileña demuestra muy bien que, a pesar de ser una discontinuidad, la reforma tributaria está lejos de ser un hecho instantáneo. Por el contrario, se trata de un proceso que involucra largas discusiones, negociaciones y procedimientos legislativos antes de su implementación. El tiempo que transcurre entre las discusiones y propuestas iniciales y la implementación de la reforma generalmente es muy extenso. Más aún, la resistencia al cambio originada en los agentes económicos, entre los que sobresalen las administraciones impositivas de los tres niveles de gobierno, trae aparejada una tendencia a reformular impuestos preexistentes en lugar de reemplazarlos por otros de mayor calidad.

A raíz de esta situación, el sistema tributario vigente nunca es una criatura de su propio tiempo. Muchos de sus componentes tienen un origen remoto proveniente de cantidades de cambios realizados a lo largo de décadas. De este modo, hereda muchas características y deficiencias de sus precursores. En consecuencia, cuando la reforma tributaria finalmente tiene lugar resulta insuficiente y su análisis se transforma en un tema recurrente.

La otra cara de la moneda, la buena, es que el comportamiento de los agentes económicos crea una barrera protectora. Previene los cambios bruscos en los precios relativos y la recaudación impositiva que reformas más radicales podrían ocasionar y así poner en peligro el desempeño económico.

Un proceso de reforma tributaria se encuentra actualmente en curso en Brasil. Comenzó en 1995, cuando el Presidente de la República presentó ante el Congreso Nacional una propuesta de enmienda del capítulo

---

\* El autor se desempeñó como Coordinador de Estudios Impositivos en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, Brasil, y se convirtió en Director Regional de dicha institución mientras escribía este trabajo.

que trata el sistema impositivo en la Constitución Federal Brasileña (PEC 175/95). Durante más de siete años de discusiones intermitentes, el proceso arrojó sólo dos resultados prácticos: la llamada Ley Kandir que modificó el principal Impuesto Estadual, sobre la circulación de mercaderías y sobre los servicios de comunicación y transporte interestaduais e intermunicipales (ICMS), pero cuyos efectos fueron pospuestos parcialmente por leyes subsiguientes; y una ley reciente, que mitigó el efecto cascada de una contribución social.<sup>1</sup> Se espera que la discusión sobre la enmienda constitucional, interrumpida en el primer trimestre de 2000, sea retomada en 2003.

Este trabajo analiza el proceso de reforma tributaria en curso. La próxima sección trata de la actual estructura impositiva. Aunque algunos de sus componentes, tales como el Impuesto a las Ganancias, datan de principios del siglo XX o de antes aún, como es el caso de los Impuestos a las Importaciones y las Exportaciones, se considera aquí que la principal reforma que tuvo lugar en la década de 1960 es el origen del sistema vigente en la actualidad. Se analiza brevemente la reforma de la década de 1960 y la posterior evolución del sistema impositivo. La Sección III estudia las principales motivaciones del actual esfuerzo reformador, que se encuentran, fundamentalmente, en las transformaciones económicas que ha sufrido el país desde principios de la década de 1990. Establecidos los motivos esenciales para llevar a cabo una reforma -aumentar la eficiencia económica y la competitividad-, la Sección IV analiza los principales defectos de los impuestos brasileños y presenta algunas propuestas de reforma. La última sección describe el proceso de reforma en curso desde 1995 hasta su situación actual y señala las dificultades que seguramente habrá que enfrentar para concluir con éxito esta reforma.

Debe señalarse desde el principio que el actual esfuerzo reformador tiene como objetivo mitigar los efectos maléficos de la aplicación de impuestos a la productividad y a la competitividad del sector productivo brasileño. Estos efectos son considerados un factor importante que dificulta el crecimiento económico y, por lo tanto, debe ser minimizado con urgencia. Por otra parte, las relaciones fiscales intergubernamentales no están contempladas como un objetivo del actual proceso de reforma, a pesar de la importancia del tema para futuras discusiones. Esta es la razón por la cual la mayor parte del texto que sigue se concentra en los impuestos, sin prestar demasiada atención a las cuestiones federales.

---

<sup>1</sup> Contribución social es la denominación que se da en Brasil al conjunto de impuestos afectados a actividades de seguridad social. La Constitución define a la seguridad social como constituida por la salud, la asistencia social y el seguro social.

## II. EL CONJUNTO DE LOS IMPUESTOS VIGENTES: ORIGEN, EVOLUCION Y CARACTERISTICAS ACTUALES

La Asamblea Nacional Constituyente a cargo de la elaboración de la Constitución de 1988 promovió una reforma del sistema impositivo brasileño. Pero, a pesar de la eliminación de algunos impuestos federales, cuyas bases se unieron a la del principal Impuesto Estadual -el Impuesto a la Circulación de Mercaderías (ICM)-, para dar lugar al ICMS, los cambios de 1988 se concentraron en las relaciones federales. Más específicamente, el tema fundamental fue la distribución de la recaudación impositiva entre unidades de los tres niveles de gobierno. La columna vertebral del sistema impositivo se mantuvo prácticamente intacta. Por motivos prácticos, más importante fue la rápida y creciente importancia de los impuestos en cascada, que agregaron varios puntos porcentuales a la carga impositiva. Con excepción de estos temas, la estructura básica del actual sistema impositivo brasileño es, en esencia, la que se concibió en el transcurso de la sustancial reforma de la década de 1960.

### 2.1. Origen

Al comienzo de la década de 1960, el empeoramiento de las condiciones fiscales del gobierno federal reclamaba una mejora urgente en su recaudación impositiva. De hecho, el total de la presión impositiva brasileña disminuyó de forma drástica, en 1962, del 18,7% del Producto Interno Bruto (PIB) al 15,8% del PIB. La reforma comenzó en 1962, pero la irrupción de una crisis institucional la interrumpió antes de que pudiera ofrecer algún resultado. El proceso se puso en marcha nuevamente en 1964, luego de la toma del poder por parte de los militares. Un nuevo sistema tributario entró en vigencia gradualmente entre 1964 y 1967.

Se dio prioridad a aquellos cambios que podían contribuir de forma inmediata a la rehabilitación de las finanzas federales o que pudieran proporcionar algún alivio fiscal al sector empresarial, que constituía la base política del régimen militar. La Enmienda Constitucional N° 18/65, que, con pocas modificaciones, se convirtió en el texto sobre tributación de la Constitución de 1967, y el Código Impositivo Nacional son los documentos legales que sintetizan esta reforma.<sup>2</sup>

El Impuesto a las Ganancias (IR), que existió en Brasil desde 1922, atravesó una profunda reformulación que comenzó en 1962 y terminó en 1965. El objetivo fue incrementar la recaudación impositiva mediante el aumento de la base imponible y un mejor control de la evasión, ambos para contribuir a la reducción del déficit fiscal y para permitir renunciias fiscales como incentivos a la acumulación de capital. El requerimiento de presentar una declaración anual de bienes junto a la declaración de ganancias, la expansión del régimen de retención de impuestos, la eliminación de exenciones previamente autorizadas a algunas categorías de profesionales y la reformulación de la estructura de tasas marginales son algunas de las mejoras que se introdujeron en esa ocasión. Por otra parte, la nueva legislación otorgó exenciones impositivas o reducciones a algunos tipos de rentas de capital e incentivos para diversas modalidades de inversión.<sup>3</sup>

El resultado de la reforma del Impuesto a las Ganancias fue un profundo incremento en su rendimiento. A pesar de las renunciias fiscales, la recaudación neta real creció más del 60% entre 1962 y 1966. La mala

<sup>2</sup> Enmienda Constitucional N° 18, del 1 de diciembre de 1965; Constitución de la República Federativa del Brasil de 1967, del 30 de enero de 1967; Ley N° 5.172 (Código Impositivo Nacional), del 25 de octubre de 1966.

<sup>3</sup> Véase Fundação Getúlio Vargas [1967], y Lezan y Varsano [1981] sobre la reforma del Impuesto a las Ganancias en la primera mitad de la década de los años sesenta.

noticia era, por supuesto, la injusticia de un impuesto cuya base imponible se expandía gravando las ganancias del trabajo.

La reforma de la década de 1960 sustituyó los dos Impuestos a las Ventas Brutas que habían sido las principales fuentes de recaudación de la Unión y los estados, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El Impuesto Federal a los Productos Industrializados (IPI), ocupó, en 1964, el lugar del Impuesto al Consumo; y el ICM reemplazó, en 1967, al Impuesto a las Ventas y Consignaciones, recaudado por los estados.

Tanto el IPI como el ICM eran un IVA de alcance limitado. El IPI, aún vigente, grava únicamente las etapas de industrialización de la producción y la distribución. El ICM, reemplazado por el ICMS en 1989, alcanzaba a todas las etapas hasta las ventas minoristas, pero su base no incluía los minerales, los combustibles y lubricantes, la energía eléctrica y los servicios. Los tres primeros siguieron siendo afectados exclusivamente por impuestos selectivos federales, los así llamados Impuestos Unicos (IUM, IUCL y IUEE, respectivamente). Los servicios de transporte, con excepción de los prestados dentro de los límites de un municipio, y los servicios de comunicaciones constituían la base de otros dos impuestos federales, mientras que los otros servicios no financieros eran gravados, y todavía lo son, por los impuestos municipales sobre los servicios de cualquier naturaleza (ISS).

La reforma de la década de 1960, además del éxito que obtuvo en la rehabilitación de las finanzas públicas brasileñas -la carga fiscal creció al 25% al final de la década, a pesar de la generosa concesión de incentivos fiscales- fue bastante avanzada para la época en que tuvo lugar. En particular, Brasil fue pionero en la aplicación del IVA, en la actualidad adoptado en más de ciento veinte países (Ebrill, *et al* [2001]), anticipándose a los países europeos con excepción de Francia. Más aún, Brasil fue el primer país -y hasta hace muy poco, el único- que utilizaba el IVA como fuente de recaudación propia para los gobiernos estatales.<sup>4</sup>

Los pioneros tienen la desventaja de no poder contar con la experiencia. El IVA brasileño fue diseñado según el único paradigma disponible a mediados de la década de 1960, el impuesto francés aprobado en 1948. Poco después de la reforma brasileña, en 1968, se reformuló este impuesto, haciéndolo más abarcativo y se derogó el impuesto francés a los servicios. En esa etapa, el IPI y el ICM ya habían sido implementados por completo, pero no incluían a los servicios en sus bases y tenían varias imperfecciones, algunas de las cuales fueron corregidas a lo largo del tiempo y muchas otras aún persisten.

Los defectos más importantes del ICM y de su sustituto, el ICMS, están relacionados con las normas para gravar el comercio interestadual, para lo cual no existían modelos y la literatura técnica de la época en que fueron instituidos era muy pobre. El llamado *Neumark Report*, que trataba el problema similar de gravar el comercio entre los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue una excepción (Oficina Internacional de Documentación Fiscal [1963]). Este informe proponía que los países de la CEE trataran el comercio con terceros países según el principio de destino y que aplicaran el principio de origen para el comercio dentro de la comunidad. Este esquema, conocido luego como el principio de origen restringido, hubiera tenido la ventaja de eliminar las barreras fiscales en las fronteras intra-comunitarias.

El informe no exploró las consecuencias económicas de la adopción del principio de origen restringido. Sin embargo, sugirió que, con el propósito de evitar distorsiones económicas y procedimientos administrativos intrincados, las tasas impositivas deberían ser las mismas (o, por lo menos, muy similares) en todos los

---

<sup>4</sup> Esta afirmación no ignora el hecho de que Alemania adoptó el IVA, recaudado por los *lander*, en 1968. Sin embargo, desde el punto de vista económico, el impuesto alemán no es, de hecho, un impuesto subnacional. Aunque lo recauden los *lander*, este impuesto es legislado centralmente, su tasa es la misma en todas las unidades y el monto global recaudado es distribuido entre ellas de acuerdo con reglas que se basan sobre el principio de la igualdad.

países de la CEE. Esta severa restricción sobre la soberanía fiscal es probablemente la principal razón de las reiteradas postergaciones de la adopción de este esquema, que aún no está vigente en la Unión Europea (UE) y que, quizás, nunca lo estará.

Brasil adoptó el principio de origen restringido para el ICM con una falla, que es, de hecho, una concesión a la tradición impositiva. Se concedió inmunidad a las exportaciones hacia otros países únicamente para los productos industrializados, de modo tal que los estados estaban autorizados a gravar sus exportaciones de bienes primarios. Y, como era supuestamente necesario, se restringió la autonomía estadual para fijar sus impuestos. Se estableció que los impuestos debían ser uniformes dentro de cada región geoeconómica del país y se impusieron topes a las tasas, estimados de modo tal que igualaran aproximadamente la recaudación estadual inmediatamente anterior a la reforma. Estas condiciones, unidas, significaban impuestos prácticamente uniformes para toda la nación. A raíz de la alta recaudación que al principio produjo el nuevo impuesto y del ambiente autoritario, no se cuestionó demasiado la necesidad de establecer restricciones ni hubo una gran reacción política frente a la pérdida de autonomía.

El tema central de los debates, en cambio, fue la distribución de la recaudación entre los estados. Debido a que el principio de origen restringido privilegia a los exportadores netos en el comercio interestadual, que en Brasil son los estados más desarrollados, las unidades más pobres reaccionaron ante lo que, desde su punto de vista, era una distribución de ingresos injusta. La solución adoptada fue la aplicación de una tasa impositiva más baja al comercio que atravesara fronteras, de modo que los estados importadores y exportadores compartieran la recaudación proveniente de estas transacciones. La participación asignada a cada unidad depende de la diferencia entre las tasas aplicadas a las transacciones internas y a las interestadales, que ha sido incrementada a través del tiempo para favorecer a los estados menos desarrollados, sin preocuparse demasiado por las consecuencias de esta práctica.

A pesar de todas las deficiencias conceptuales que tenía el ICM, no se puede negar que la adopción de un IVA subnacional fue un avance extraordinario, pues proporcionó a los estados una fuente de recaudación confiable cuyo efecto sobre la eficiencia fue mucho más leve que el de los anteriores Impuestos a las Ventas Brutas. No se eliminaron los impuestos acumulativos, pero su carga se hizo mucho más liviana que antes.

Lamentablemente, mientras que en el mundo entero el IVA evolucionaba en dirección a la generalización y la simplificación, en Brasil, especialmente en el caso del Impuesto Estadual, siguió el camino de la especificidad y la complejidad. Los costos de administración y control del cumplimiento, relativamente altos con el IVA, se volvieron excesivos y las distorsiones impuestas sobre la asignación de recursos y la competencia crecieron enormemente.

La reforma de la década de 1960 marca el comienzo de una nueva etapa en el sistema tributario brasileño, en la que los impuestos son considerados no sólo como fuentes de recaudación sino también como instrumentos de políticas. De hecho, el sistema tributario fue utilizado como un instrumento importante de la estrategia de crecimiento acelerado concebida por el gobierno militar.

De acuerdo con esta estrategia, la inversión privada era necesaria, pero el gobierno federal debía ser el responsable de la orientación y el control del proceso con el fin de maximizar el crecimiento obtenible de la tasa de inversión brasileña. Para lograr este propósito era necesaria la centralización de las decisiones económicas. El rol fundamental del sistema tributario consistía en incrementar el esfuerzo impositivo de la sociedad de modo tal que no sólo se alcanzara el equilibrio presupuestario sino que, además, una parte de la recaudación pudiera ser cedida a favor de la acumulación de capital. Los incentivos fiscales tenían el doble objetivo de aumentar la inversión privada y de canalizarla hacia aquellas actividades consideradas prioritarias por los estrategas del gobierno central. En otras palabras, se usaban los incentivos fiscales para *comprar* el poder de decisión sobre los fondos privados. Como este poder estaba en manos de los ricos, la

equidad no podía ser contemplada por la reforma tributaria. Además, la concentración de ingresos era una característica distintiva de la estrategia.

Con respecto al sector público, la estrategia requería la centralización del poder legislativo sobre los impuestos que fundamentalmente fueran instrumentos de políticas económicas -los Impuestos a las Importaciones y las Exportaciones (II e IE), a las Operaciones Financieras (IOF) y el Impuesto Territorial Rural (ITR)-<sup>5</sup> o que pudieran interferir con la asignación de recursos. Pero la estrategia también requería que las unidades subnacionales lograran recaudar lo suficiente para cumplir con sus funciones, para evitar retrocesos en el proceso de crecimiento.

Esto explica la elección del IVA como principal fuente de recaudación propia para los estados y, mediante la transferencia del 20% de sus ganancias a los municipios, para las unidades locales con una base económica razonable. Con alguna limitación en la autonomía estadual para legislar -legitimada por la adopción del principio de origen restrictivo que, de acuerdo con la literatura económica de la época, la hacía necesaria- el ICM podía ser un impuesto muy productivo y, al mismo tiempo, casi neutral con respecto a la distribución de recursos.

Dos impuestos municipales completaron el núcleo del financiamiento de los gobiernos subnacionales -el ya mencionado ISS y un Impuesto Territorial Urbano (IPTU)- y un conjunto de subsidios federales -el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM)-. De esta manera se aseguraba a los gobiernos estaduais y locales que no disponían de convenientes bases impositivas, una recaudación suficiente para cumplir con sus funciones adecuadamente.<sup>6</sup>

## **2.2. Evolución y características actuales**

Esta estrategia fue muy exitosa durante casi una década. El país experimentó un rápido crecimiento económico desde 1968 hasta 1976, período que se conoció como *Milagro Brasileño*. El PIB creció a una tasa promedio del 10% durante ese tiempo, con un pico del 14% en 1973.

Los asuntos fiscales no fueron, por supuesto, la única razón del éxito o del posterior colapso de esta política. Sin embargo, desempeñaron un rol muy importante en ambas situaciones. La proliferación irracional de las concesiones de incentivos fiscales estimuló la inversión mientras que las consiguientes renuncias fiscales que brotaron como hongos erosionaron las finanzas federales y requirieron ciertos ajustes en el modelo fiscal.

El primer ajuste llegó justo cuando concluyó la reforma. En 1968 se redujo drásticamente el monto de las transferencias federales a los estados y municipios y se impusieron condiciones sobre el uso de los recursos. Esto incluye la afectación a las obras públicas que complementaban la inversión privada, indicación clara de que se había perdido el balance óptimo entre la inversión pública y la privada. Para tratar el problema, el gobierno tuvo que reducir los incentivos fiscales. Dos leyes, de 1970 y 1971, redujeron a la mitad las deducciones del Impuesto a las Ganancias de las sociedades que invirtieran en algún sector elegido o en las regiones del norte y del noreste. La otra mitad quedó afectada a los programas de inversión del gobierno.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> ITR sería -pero, de hecho, nunca lo fue- un instrumento para la reforma agraria.

<sup>6</sup> Algunos impuestos están omitidos en el texto. Carecen de importancia tanto por su rendimiento como para el análisis del actual proceso de reforma. También hay otras transferencias constitucionales intergubernamentales, además de las mencionadas en el texto, que no es necesario considerar aquí.

<sup>7</sup> Los Decretos-Leyes N° 1.106, del 16 de junio de 1970 y N° 1.179, del 6 de julio de 1971, crearon el Programa para la Integración Nacional (PIN) y el Programa de Redistribución de la Tierra y de Estímulo a la Agricultura en el norte y noreste (PROTERRA).

Para reforzar más aún sus finanzas, y calmar las críticas sobre la distribución de ingresos, el gobierno federal creó, en 1970, el Programa para la Integración Social (PIS), un fondo de ahorro obligatorio no realizable que pertenecía a los trabajadores del sector privado y se sostenía con un Impuesto a las Ventas Brutas, el primero que se creó después de la reforma. Poco después se estableció un nuevo fondo con contribuciones de instituciones públicas dentro de los tres niveles de gobierno, en favor de los empleados públicos (PASEP). Los fondos se unificaron en 1976. La Constitución de 1988 detuvo las contribuciones al fondo, preservó la propiedad de los activos acumulados y asignó la contribución del PIS/PASEP al financiamiento del seguro de desempleo.<sup>8</sup>

La creación de nuevos incentivos cesó a principios de la década de 1970, pero la concesión de los ya existentes continuó, a un ritmo gradualmente más lento, durante las dos décadas siguientes. A pesar de la disminución de las ganancias impositivas a raíz de los incentivos, el gobierno pudo mantener la carga fiscal del país en un nivel de alrededor del 25% del PIB, por medio de cambios incesantes en la legislación impositiva. Entre estos cambios sobresale la institución, en 1982, de la contribución al Fondo Social de Inversión (FINSOCIAL). Esta era otra contribución social sobre las ventas brutas que, después de 1991, se transformó en la Contribución Corriente para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS).<sup>9</sup>

En esa época, el crecimiento había disminuido -las tasas de crecimiento fueron negativas en 1981 y 1983 y escasamente positivas en 1982- y el financiamiento externo, uno de los factores del Milagro Brasileño, era escaso y con altas tasas de interés. Aunque se mantuvo la carga impositiva a niveles razonables, comenzó la crisis fiscal que aún persiste.

Después de más de veinte años de centralismo político y fiscal, el principal motivo de la reforma tributaria llevada a cabo por la Asamblea Nacional Constituyente fue la descentralización de las ganancias impositivas. En realidad, la desconcentración venía produciéndose desde 1983, tanto por el incremento legal en la participación de las ganancias del IPI y del IR destinadas al FPE y al FPM como por el estímulo a las transferencias voluntarias de la Unión hacia los estados y los municipios durante la transición de vuelta a la democracia.

La información deficiente sobre la descentralización en curso, al igual que la existencia de grupos influyentes "municipalistas" y "regionalistas" entre los constituyentes, arrojó como resultado un incremento excesivo en la cantidad de transferencias federales obligatorias hacia esas unidades. La reacción subsiguiente del gobierno federal fue una reducción de las transferencias voluntarias de modo que el resultado neto fuese más una consolidación e institucionalización de la desconcentración ya existente que un aumento de la misma.

Los gobiernos locales, no obstante, obtuvieron una importante ganancia. Esto obedeció no sólo al mayor flujo de transferencias federales sino también al aumento, de 20% a 25%, en el porcentaje que les correspondía del rendimiento del principal Impuesto Estadual, cuya base fue expandida. Los estados, en conjunto, tuvieron una ganancia modesta a pesar de la expansión de la base de su principal impuesto, pero recuperaron su autonomía para fijar las tasas aplicadas a las transacciones interestadales.

---

<sup>8</sup> Las Leyes Complementarias N° 7 y 8, del 7 de setiembre y 3 de diciembre de 1970, crearon, respectivamente, el Programa para la Integración Social (PIS) y el Programa de Asistencia Social para los Empleados Públicos (PASEP). Los fondos se unificaron a partir del 1 de julio de 1976 en virtud de la Ley Complementaria 26, del 11 de setiembre de 1975. Los trabajadores, propietarios de los activos, no podían hacer extracciones del fondo excepto en ocasiones especiales, tales como casamiento, retiro e invalidez. Una vez al año se distribuían los resultados financieros del fondo. El Artículo 239 de la Constitución de 1988, que asignaba la contribución del PIS/PASEP al financiamiento del seguro de desempleo, estableció que los empleados de los contribuyentes del PIS/PASEP que ganaran un monto mensual de hasta dos salarios mínimos, recibieran del fondo una suma igual al salario mínimo mensual por año.

<sup>9</sup> El Decreto-Ley N° 1.940, del 25 de mayo de 1982, creó el Finsocial y la Ley Complementaria N° 70, del 30 de diciembre de 1991, hizo lo propio con la COFINS.

Se suprimieron cinco impuestos federales -los tres Impuestos Unicos y los de Servicios de Transporte y Comunicaciones- y se unieron sus bases junto a la del ICM para constituir el ICMS. El objetivo tenía dos partes. En primer lugar, y siguiendo la tendencia general hacia la descentralización, aumentar la base del Impuesto Estadual y, en consecuencia, su rendimiento. En segundo lugar, eliminar los Impuestos Selectivos a los factores de producción.

Debe señalarse que las bases impositivas de los combustibles, la energía eléctrica y los servicios de comunicación son muy fáciles de gravar. Los estados usaron su autonomía para fijar tasas selectivas para imponer tasas más altas sobre estos bienes. En la actualidad, son responsables de más de un tercio de la recaudación total del ICMS, lo que, a pesar de la distorsión por un IVA, muestra que se alcanzó de forma acabada la primera parte del objetivo. La segunda, por el contrario, sólo se cumplió en forma parcial ya que el ICMS (al igual que el IPI) que se paga por los insumos da lugar a créditos de IVA de acuerdo con el llamado "criterio físico".<sup>10</sup> Aunque la Ley Kandir de 1966, que es parte del actual proceso de reforma, estipulaba la adopción del "criterio financiero", este requerimiento aún no entró en vigencia.<sup>11</sup>

Durante las discusiones parlamentarias se presentaron varias propuestas tendientes a mejorar la calidad de los impuestos subnacionales pero muy pocas prosperaron. La mayoría chocó con la fuerte resistencia hacia innovaciones que pudieran implicar una reducción de la recaudación para las unidades subnacionales, aún hacia aquellas innovaciones asociadas con otros cambios que compensarían en exceso dichas pérdidas.

Se rechazó una propuesta para incluir todos los demás servicios en la base del ICMS, eliminando el ISS y compensando a los municipios con un aumento en la participación de los ingresos, del 20% al 25%, del Impuesto Estadual (aunque se mantuvo la mayor participación municipal).

También se rechazó otra propuesta para la adopción del principio de destino tanto para el comercio internacional como para el interestadual -que se cobraría en origen y con un sistema de "cámara de compensación"-, excepto para las transacciones interestaduais de combustible y energía, que tenían base cero (promoviendo, en el caso del combustible, la evasión bruta). En todos los demás casos, no se modificaron las normas para gravar el comercio interestadual. Con respecto al comercio exterior, se procedió de manera equivocada: no sólo las exportaciones primarias continuaron siendo gravables sino que también se eliminó la inmunidad de los productos industrializados, los llamados "semielaborados" (una nueva categoría que sería definida por ley). Más aún, se creó una nueva transferencia federal, equivalente al 10% de la recaudación del IPI, como compensación por no cobrar impuestos sobre exportaciones de productos manufacturados (esta norma estaba en vigencia desde 1967).

De todos modos, a pesar de la preponderancia de la descentralización como objetivo y de la resistencia a otros cambios, la eliminación de los impuestos federales mencionada con anterioridad muestra cierta preocupación de la reforma de 1988 con respecto al efecto de los Impuestos sobre la Producción.

La Asamblea Nacional Constituyente también demostró algún interés en la equidad del sistema impositivo, tema que la anterior reforma había ignorado. La Constitución estableció un Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) -de hecho, un nombre muy conveniente en términos políticos para un Impuesto a la Riqueza- y una

---

<sup>10</sup> Esto significa que el contribuyente puede reclamar créditos únicamente por los impuestos pagados por aquellos insumos comprendidos en el producto a ser vendido. Por ejemplo, no se puede reclamar un crédito por la energía eléctrica utilizada en oficinas y bocas de venta de una industria. La alternativa es el llamado "criterio financiero" según el cual el crédito contra obligaciones del IVA está autorizado para cualquier impuesto pagado sobre los insumos.

<sup>11</sup> La llamada Ley Kandir (Ley Complementaria N° 87, del 13 de setiembre de 1996) fue seguida por las Leyes Complementarias N° 92, (23/12/97), N° 99 (20/12/99), N° 102 (11/07/00), N° 114 (16/12/02), y N° 115 (26/12/02), que modificaron el tratamiento impositivo de los bienes de capital y postergaron la aplicación de algunas de sus disposiciones.

Contribución Social al Gobierno Federal sobre las Ganancias Netas (CSLL). Se asignó un Impuesto a los Vehículos Automotores (IPVA) a los estados que comparten el 50% de su recaudación con sus respectivos municipios. Más aún, dos impuestos, uno municipal sobre las Transferencias Comerciales de Bienes Inmuebles (ITBI), y el otro, sobre las Donaciones y Sucesiones (ITCMD), asignado a los estados, sustituyeron a un impuesto anterior a las transferencias de bienes raíces. La intención era que el gobierno federal y los gobiernos estatales utilizaran sus impuestos para incrementar la progresividad del sistema impositivo.

La CSLL ha estado vigente desde 1989.<sup>12</sup> El interrogante sobre esta contribución -vieja cuestión no resuelta en la literatura sobre finanzas públicas- es si lo soporta el contribuyente o se traslada a los consumidores y/o a los trabajadores. La CSLL sólo sería progresiva si se diera la primera alternativa. Hasta el momento no se implementó el IGF. De hecho, el IPVA no fue un nuevo tributo ya que reemplazó a una tasa que existía anteriormente. Y el ITCMD es un impuesto de tasa uniforme mal administrado. En resumen, la preocupación sobre la equidad tuvo muy pocas consecuencias prácticas. El único impuesto (levemente) progresivo en Brasil es, sin duda, el Impuesto a las Ganancias Personales.

La desconcentración de la recaudación sin un proceso simultáneo organizado que incluyera acuerdos sobre la descentralización de responsabilidades -de hecho, la Constitución agregó nuevas obligaciones a la lista federal- concentró el desequilibrio fiscal en la Unión. La reacción, por el lado de los gastos, fue la llamada "operación de desmantelamiento", que consistió en discontinuar unilateralmente un gran número de programas y actividades, incluyendo algunos esenciales, con la esperanza de que los estados o municipios los adoptaran como responsabilidades propias. Por el lado de la recaudación, la reacción consistió en un aumento de los impuestos que el gobierno federal no comparte con los gobiernos subnacionales.

Impuestos federales de razonable calidad como el IR y el IPI merecieron poco esfuerzo para aumentar su recaudación. Estos impuestos son compartidos con los gobiernos subnacionales y, de acuerdo con la Constitución, el 44% y el 54% de los montos recaudados respectivamente, pertenecen a esas unidades. Impuestos de mala calidad, como las contribuciones sociales acumulativas, fuente de financiamiento exclusivo de la Unión, fueron muy incrementados durante los años noventa. El PIS/PASEP y la COFINS eran responsables del 6% de la carga total impositiva del país a fines de la década de 1980. Sus tasas crecieron en los años noventa y se creó una Contribución Social Temporaria sobre los Débitos Bancarios (CPMF). En 2001 la recaudación proveniente de estas tres obligaciones era superior al 18% de la recaudación impositiva total de Brasil.

Como el IR y el IPI recaudados constituyen fondos de usos múltiples, a la vez que las contribuciones sociales están afectadas a gastos de seguridad social, el cambio en la composición de la recaudación federal amplió un problema presupuestario: la rigidez en la distribución de los recursos federales. La solución llegó mediante una cláusula constitucional transitoria que, entre otras cosas, liberaba para usos generales, a partir de marzo de 1994 y hasta junio de 1997, el 20% de toda la recaudación federal de afectación específica. Otras enmiendas constitucionales extendieron de forma sucesiva en este período que, de acuerdo con las normas actuales, terminará a fines de 2003.<sup>13</sup> Probablemente, habrá una nueva postergación de la fecha final.

---

<sup>12</sup> Ley N° 7.689, del 15 de diciembre de 1988.

<sup>13</sup> La Enmienda de Revisión Constitucional N° 1, del 1 de marzo de 1994, creó el llamado Fondo de Emergencia Social (FES), que luego fue extendido y redesignado como Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) por la Enmienda Constitucional N° 10, del 4 de marzo de 1996. La Enmienda Constitucional N° 17, del 22 de noviembre de 1997, pospuso nuevamente su fecha de expiración hasta el 31 de diciembre de 1999. Finalmente, la Enmienda Constitucional N° 27, del 21 de marzo de 2000, no recreó el fondo pero mantuvo la liberación del 20% de los fondos con afectación específica hasta fines de 2003.

Los Impuestos sobre las Nóminas y los Salarios constituyen otro importante conjunto de contribuciones sociales. En 2001 treparon a más del 13% del PIB, y fueron responsables de prácticamente un cuarto de la recaudación impositiva total (véase Cuadro 1). Estos impuestos son la principal fuente de financiamiento del seguro social pero también se los destina para otros varios propósitos. Muchas críticas apuntan hacia este conjunto de contribuciones tanto porque perjudican la competitividad de la producción brasileña -de hecho, esto es cierto sólo en la medida en que su carga sea mayor que la de otros países competidores- como por la brecha que imponen entre los costos salariales de las empresas y el salario neto de los trabajadores. Esta brecha estimula las relaciones laborales informales que, además de contribuir a la precariedad de los empleos, reduce la base imponible de las nóminas.

Otras categorías de obligaciones que componen el sistema impositivo brasileño son las tasas por los servicios y por el poder de policía, las contribuciones para mejoras, los préstamos obligatorios, la contribución en favor de categorías profesionales o económicas y la contribución para la intervención en el campo económico. En términos de recaudación, la importancia de estos tributos era menor hasta el comienzo de 2002. A partir de ese momento entró en vigencia una Contribución para la Intervención en el Campo Económico (CIDE) sobre la importación y la comercialización del petróleo y sus derivados, del gas natural y sus derivados, y del alcohol etílico combustible.<sup>14</sup> Se espera que en 2003 la recaudación alcance aproximadamente el 5% del PIB.

El Cuadro 1 muestra los impuestos brasileños más importantes clasificados según sus bases y ordenados, para cada base tributaria, de acuerdo con las recaudaciones respectivas de 2001. En la segunda columna aparece el nivel de gobierno que posee el poder para exigir su pago. El cuadro muestra que los impuestos sobre bienes y servicios representan prácticamente la mitad del total de la recaudación. El grupo de los Impuestos a las Ganancias y las Utilidades sigue en importancia a los Impuestos a las Nóminas y los Salarios, que representan más de un cuarto del total de las ganancias impositivas. El IVA estatal es la fuente más importante de recaudación de Brasil.

El Cuadro 2 muestra la carga impositiva y la participación en la recaudación cobrada y disponible de los tres niveles del gobierno en años seleccionados.<sup>15</sup> Se eligieron éstas para ilustrar los resultados de las reformas impositivas brasileñas en términos de centralización y descentralización de la recaudación fiscal.

Surge con claridad de este cuadro que el resultado inmediato de la reforma de la década de 1960 fue una leve concentración de la recaudación en el gobierno central y la redistribución de los estados a los municipios. La participación de estas unidades en la recaudación disponible aumentó con fuerza en la década de 1960. Un importante proceso de concentración de la recaudación había ocurrido en las décadas de 1970 y principios de la de 1980, alcanzando un pico en 1983.

Cuando se promulgó la Constitución de 1988 hacía cinco años que estaba en marcha la descentralización. Como resultado de la reforma tributaria, el proceso continuó hasta 1995, a pesar de la reacción del gobierno federal. Los recursos fiscales disponibles para los municipios alcanzaron un pico histórico ese año. Sin embargo, los estados no pudieron recuperar la participación en la recaudación impositiva total de la que gozaban en la década de 1960.

---

<sup>14</sup> Ley N° 10.336 del 19 de diciembre de 2001.

<sup>15</sup> Recaudación disponible es aquella que le queda a la unidad del gobierno después de las transferencias recibidas desde y enviadas hacia otras unidades.

**CUADRO 1**  
**PRINCIPALES IMPUESTOS BRASILEÑOS SEGUN SUS BASES TRIBUTARIAS - 2001**

Bases tributarias e impuestos	Nivel de Gobierno (1)	Recaudación Impositiva	
		% del PIB (2)	% del Total
<b>Bienes y Servicios</b>		15,71	45,74
ICMS	Estadual	7,96	23,17
COFINS	Federal (PSS)	3,84	11,17
IPI	Federal (PF)	1,63	4,75
PIS/PASEP	Federal (PSS)	0,94	2,74
II	Federal (PF)	0,77	2,24
ISS	Municipal	0,57	1,67
<b>Nómina y Salarios</b>		8,42	24,51
Contribución para el Seguro Social	Federal (PSS)	5,16	15,01
FGTS (3)	Federal	1,78	5,18
Contribuciones para el Seguro Social de Empleados Públicos (4)	Estadual	0,52	1,50
Contribuciones para el Seguro Social de Empleados Federales (4)	Federal (PF)	0,32	0,94
Contribuciones para el "Sistema S" (5)	Federal	0,27	0,80
Contribuciones para "Salario-Educação" (6)	Federal (PF)	0,26	0,77
Contribuciones para el Seguro Social de Empleados Municipales (4)	Municipal	0,11	0,31
<b>Ganancias y Utilidades</b>		6,57	19,12
IR	Federal (PF)	5,81	16,91
CSLL	Federal (PSS)	0,76	2,21
<b>Flujos Financieros</b>		1,75	5,09
CPMF	Federal (PSS)	1,45	4,22
IOF	Federal (PF)	0,30	0,87
<b>Propiedad y su Transferencia</b>		1,11	3,24
IPVA	Estadual	0,53	1,55
IPTU	Municipal	0,45	1,32
ITBI	Municipal	0,08	0,24
ITCMD	Estadual	0,03	0,08
ITR	Federal	0,02	0,05
<b>Total Principales Impuestos</b>		33,56	97,70
<b>Otros Impuestos</b>		0,80	2,30
<b>Total Carga Impositiva</b>		34,36	100,00

- Notas: (1) El Gobierno Federal brasileño tiene dos presupuestos, uno exclusivamente para la Seguridad Social (PSS), y otro general, llamado Presupuesto Fiscal (PF).
- (2) La estimación para el PIB de 2001 que se utilizó en el cuadro y cuya fuente fue el Instituto Brasileño de Estadísticas (IBGE), es de R\$1.184 millones. Según una estimación más reciente del IBGE, el PIB es de R\$1.200.100.000, lo que implica una carga impositiva levemente inferior.
- (3) El Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) es un fondo de ahorro obligatorio a nombre de los trabajadores, provisto por una contribución del 8% de la nómina por parte de los empleadores. Los trabajadores pueden hacer extracciones del fondo en caso de despido o retiro. Dado que los recursos del FGTS pertenecen a los trabajadores, no están incluidos en el presupuesto.
- (4) Los trabajadores y los empleadores del sector privado contribuyen al Régimen General de Seguro Social. Los empleados públicos de los tres niveles de gobierno contribuyen a regímenes especiales.
- (5) Conjunto de contribuciones de interés de categorías profesionales, recaudado junto a la contribución para el seguro social y transferido a las instituciones de los beneficiarios. Como los recursos no le pertenecen al gobierno, no está incluido en el presupuesto.
- (6) Contribución afectada a los gastos de la educación. Se recauda junto a la contribución para el seguro social y la comparten el gobierno federal (1/3) y los gobiernos estatales (2/3).

Fuente: Santana, *et al* [2002].

**CUADRO 2**  
**CARGA IMPOSITIVA BRASILEÑA Y PARTICIPACION DE LOS GOBIERNOS FEDERALES,**  
**ESTADUALES Y MUNICIPALES EN LA RECAUDACION TOTAL EN AÑOS SELECCIONADOS**

Año	Carga Impositiva (% del PIB)	Participación en el total de impuestos recaudados (%)			Participación en la recaudación disponible (%)		
		Unión	Estados	Local	Unión	Estados	Local
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1983	26,97	76,5	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1995	29,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
2001	34,36	68,7	26,8	4,5	59,3	26,5	14,2

Fuentes: Santana, *et al* [2002]; y Varsano, *et al* [1998].

Como resultado de la estabilización y de varias medidas fiscales que tomó el gobierno federal, la carga impositiva aumentó del 25% del PIB a principios de la década de 1990 al 34%, marca que se registró en 2001. El incremento se concentró en el presupuesto federal. A raíz de esta situación, se revirtió el proceso de descentralización. La pequeña ganancia que lograron los estados después de 1988 desapareció. Los municipios todavía tienen alguna ganancia, pero su participación es sólo de un punto porcentual por encima de la porción que tenían de la torta impositiva en 1988.

### III. LA MOTIVACION DEL ACTUAL PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA

#### 3.1. Los motivos corrientes de las reformas tributarias

Para evaluar la calidad de un sistema tributario hay que tener en cuenta un conjunto de características consideradas deseables y que están asociadas con los principios de la tributación. La ausencia o deficiencia de algunas de estas características proporciona un motivo de reforma.

Una de las razones más comunes para realizar una reforma está relacionado con la neutralidad. Desde un punto de vista ideal, los impuestos no deberían afectar las decisiones de asignación de recursos, excepto cuando se las usa como instrumentos de políticas que pretenden cambiar el comportamiento de los agentes económicos. En la práctica, los impuestos nunca son neutrales y el objetivo de una reforma tributaria es minimizar los efectos perniciosos de la tributación sobre la eficiencia de la economía y la competitividad de su sector productivo.

Otro de los motivos puede ser la búsqueda de un sistema más equitativo. La progresividad es una característica deseable para un sistema tributario, en particular en países como Brasil, donde la distribución de ingresos es muy desigual. Sin embargo, en un mundo de gran movilidad del capital, es poco probable que los impuestos tengan un efecto redistributivo importante sin estimular la evasión de capital. Si éste fuese el caso, las reformas deberían tener el objetivo más restringido de evitar la regresividad. Entonces, la carga de la redistribución descansaría sobre la parte de los gastos del presupuesto gubernamental y el rol del sistema tributario sería proporcionar financiamiento adecuado a las políticas de gobierno sin crear distorsiones importantes en la economía.

Esta posibilidad introduce una tercera razón para hacer una reforma. Se trata de la productividad impositiva. Es necesario proveer un adecuado financiamiento al gobierno sin recurrir a tasas impositivas excesivamente altas que estimularían la evasión. Esta consideración lleva a una preferencia por los impuestos de base amplia y requiere evitar intersticios en la legislación y poseer una administración impositiva altamente calificada.

La simplificación es otra cuestión generalmente presente en la agenda de una reforma. Las alteraciones diarias que experimentan las normas impositivas legales y administrativas, como respuesta a cambios en circunstancias relevantes, tienden a incrementar la complejidad del sistema a medida que transcurre el tiempo. La complejidad ocasiona costos tanto para la administración como para los contribuyentes, que, al igual que los costos en que se incurre para lograr eficiencia en la tributación, deben ser minimizados.

A pesar de lo esencial que es la búsqueda de la simplicidad, los reformadores deben ser conscientes de que, a raíz de la complejidad natural de las relaciones económicas, las complicaciones son inherentes a un sistema tributario eficiente. Deben resistirse a la tentación de adoptar impuestos simples que prometen bajos costos de administración y cumplimiento pero que promueven importantes distorsiones en la asignación de recursos, y crean costos para la sociedad que, aunque sean menos obvios que los de administración y cumplimiento, son mucho más altos.

Finalmente, otro motivo para efectuar una reforma, pero que se relaciona sólo con las federaciones y los países unitarios fiscalmente descentralizados, es la promoción de un cambio en la distribución de los recursos públicos entre las unidades gubernamentales. Esta es una de las cuestiones más difíciles en reforma tributaria, debido a los intrínsecos conflictos de intereses que implica.

Una reforma tributaria profunda abarca todas estas cuestiones, aun cuando algunas de ellas no aparezcan explícitamente en la agenda de discusión. No obstante, en cada reforma, existen motivos fundamentales y motivos secundarios al igual que algunos aspectos a los que se les presta muy poca atención.

El principal motivo de la reforma brasileña de la década de 1960 fue el incremento de la productividad tributaria. De hecho, la carga impositiva total saltó desde alrededor del 16% del PIB, en 1963, a casi el 25% del PIB, en 1969; un aumento del 55% en sólo seis años. En la reforma de la década de 1980, el principal motivo fueron las relaciones federales. Y la concentración de la recaudación disponible en el gobierno central cayó desde un pico del 70%, en 1983, a menos del 60% en la actualidad, incluso después de una nueva centralización que tuvo lugar en la década de 1990.

Los efectos de la tributación sobre la producción y el comercio internacional son la principal preocupación del proceso de reforma tributaria actualmente en curso. Intenta adecuar el sistema tributario a los notables cambios en el ambiente económico que los productores brasileños debieron enfrentar desde principios de la década de 1990.

### **3.2. Algunos sucesos económicos de los últimos diez años y el principal motivo de la reforma tributaria actualmente en discusión**

La invención del transistor, en 1947, fue el punto de partida de una revolución tecnológica que dio lugar a la llamada tecnología de la información y la comunicación. La facilidad para las comunicaciones de larga distancia y la rapidez en la difusión de la información provocaron transformaciones extraordinarias en las relaciones internacionales que pueden resumirse en la palabra globalización.

Hasta fines de la década de 1980, los formuladores de políticas brasileños, incluida la Asamblea Nacional Constituyente, habían ignorado o rechazado la globalización de las relaciones económicas.

A mediados de esa década, se fijó una política nacional cuyo objetivo era el desarrollo de una industria de informática y automatización que hasta ese entonces no existía. La política establecía incentivos fiscales para las nuevas empresas y controles sobre las importaciones de bienes y servicios de informática y automatización con el fin de preservar el mercado interno para las empresas brasileñas. Los resultados de esta política, basada sobre argumentos como el de la industria naciente y el de la seguridad nacional, no sólo significaron el fracaso para construir una industria competitiva y moderna sino que también dificultaron el desarrollo de toda la economía brasileña, que no pudo introducir innovaciones para aumentar la productividad.

La Constitución de 1988 no tuvo en cuenta el proceso de integración que se estaba llevando a cabo en todo el mundo. Discriminó en contra del capital extranjero que quería participar en la producción interna y fijó un techo del 12% anual para las tasas de interés que podían cobrarse sobre los préstamos. Para implementar este techo era necesario contar con una legislación, que también debía contemplar otras disposiciones constitucionales relativas a las actividades financieras. La ley pertinente aún no fue promulgada. En consecuencia, el techo no está en vigencia, pero al costo que significa la demora en dar una reglamentación adecuada al sector financiero brasileño.

Con excepción del incremento de las exportaciones que tuvo lugar durante parte del período del Milagro Brasileño, este país tradicionalmente tuvo una economía bastante cerrada. A pesar de la tendencia mundial hacia la apertura, los sucesivos gobiernos de las décadas de 1970 y 1980 prefirieron mantener los mercados internos protegidos de la competencia internacional. El país no había enfrentado las dificultades de la globalización, pero, por otra parte, tampoco había gozado de los beneficios que trajo la nueva situación.

En la primera mitad de la década de 1990 hubo en Brasil dos cambios macroeconómicos sobresalientes. En primer lugar, en 1990, el gobierno promovió una apertura tardía de la economía -y, probablemente por esta razón, a las apuradas- a la que llamó "*shock* de competencia". Poco después, comenzó la integración

económica regional, con la creación de un bloque económico, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).<sup>16</sup> En segundo lugar, en 1994, un plan de estabilización, Plano Real, consiguió bajar la inflación casi instantáneamente, de tasas de dos dígitos mensuales a porcentajes de un dígito anual.

La apertura y la estabilidad transformaron profundamente el ambiente económico en el que opera el sector productivo. En esta nueva situación, la competitividad está por encima de la administración sólida como tema clave para la supervivencia de las empresas.<sup>17</sup> Si el sistema productivo brasileño no se torna competitivo -para lo cual es necesario crear las condiciones adecuadas- el país estará condenado al estancamiento. Una de estas condiciones es un sistema tributario de buena calidad y el interrogante es qué significa esto en un contexto de globalización.

La profundización del proceso de globalización de los mercados y la creación de bloques económicos regionales -en el caso de Brasil, el MERCOSUR en el presente y, probablemente, el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en un futuro cercano- dio origen en todo el mundo a una preocupación creciente acerca del impacto de la política impositiva sobre las decisiones que atañen a la producción y la inversión, que actualmente se toman sobre la base de factores globales antes que nacionales. Aumentó la armonización fiscal y las políticas impositivas nacionales están cada vez más subordinadas a las prácticas internacionales, lo que implica márgenes muy estrechos para la soberanía fiscal. Los países no pueden ignorar estos límites si pretenden participar de la economía global.

La movilidad intensa y prácticamente instantánea del capital internacional requiere que el sistema tributario de un país tenga en cuenta las características del mercado financiero internacional y no imponga gravámenes sobre los flujos de capital cuya intensidad difiere significativamente de la establecida por los países que compiten por los fondos. Esta cuestión es particularmente relevante en el caso de la inversión extranjera directa, que es sensible a la tributación, tanto sobre los flujos de capital como sobre los negocios. La estabilidad de las normas que determinan la imposición de gravámenes es otra característica importante de un sistema tributario, en especial en el caso de los operadores que buscan oportunidades de inversiones poco riesgosas de mediano y largo plazo, tales como los fondos de pensión. En todas estas situaciones, un país puede tener que enfrentar un daño considerable a su estabilidad y crecimiento si no tiene en cuenta los estímulos impositivos a los flujos internacionales de capital.

Los países que necesitan crecer con rapidez, como es el caso de Brasil, deben descartar los impuestos que perjudiquen la inversión, tanto extranjera como local. En particular, los Impuestos sobre los Bienes de Capital penalizan la inversión frente al consumo. De esa manera, un bien será gravado dos veces, una al ser adquirido y nuevamente durante su vida útil, debido a que sus productos estarán gravados y el precio de éstos incluirá la amortización de su costo. La neutralidad requeriría la concesión de créditos fiscales a lo largo de la vida útil del bien de capital gravado. Sin embargo, la práctica más simple, adoptada por la mayoría de los países y la más conveniente para uno en vías de desarrollo, es la inmediata y total exención del bien de capital.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> El Tratado de Asunción, firmado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991, creó el bloque.

<sup>17</sup> Las ganancias financieras todavía son un componente muy importante de las utilidades debido a que la coyuntura requiere altas tasas de interés.

<sup>18</sup> Con relación al IVA, se pueden distinguir tres tipos de impuestos de acuerdo con el tratamiento de los bienes de capital: el tipo producto bruto, que grava los bienes de capital; el tipo ganancia neta, que implica el gravamen y los créditos fiscales a lo largo de la vida útil del bien; y el tipo consumo, que no impone el gravamen a los bienes de capital. Este último es el que adoptó la mayoría de los países aunque no fue así en el caso de Brasil.

Con respecto a los Impuestos sobre Bienes y Servicios, el uso de las exportaciones como base impositiva fue prácticamente excluido. El principio de destino es la norma en todos los países que son participantes importantes del comercio internacional. Por lo tanto, si un país grava sus exportaciones, éstas sufrirán un doble gravamen, uno en origen y otro en destino, mientras que sus competidores sólo tendrán uno en destino.

Las exportaciones pueden ser gravadas sólo en casos especiales donde exista una ventaja competitiva notoria derivada de factores naturales -mayormente en el caso de las *commodities*-, y cuando los precios internacionales estén en una fase muy favorable y el impuesto sea visto como un instrumento de la política de comercio exterior, y por lo tanto temporario, más que como un recurso para recaudar fondos. No obstante, la regla general es evitar cualquier tributo que pueda afectar la competitividad de la producción local en los mercados internacionales.

De la misma manera, no se deben utilizar más los gravámenes a las importaciones para compensar las desventajas competitivas impuestas a la producción de un país por los tributos internos. Esta regla es aún más importante para los integrantes de bloques regionales. La integración económica lleva a la supresión de los Impuestos a las Importaciones para las transacciones entre los miembros del bloque y a la adopción de aranceles comunes para el comercio con terceros. La pérdida de autonomía para conducir la política comercial es uno de los costos de la integración.

A pesar de los logros de la política económica brasileña durante la segunda mitad de la década de 1990 y del comienzo de la década actual, la vulnerabilidad del país es todavía relativamente alta. El reciente auge de las exportaciones y el lento retroceso de las importaciones -debido, en parte, a la excesiva devaluación de la moneda brasileña y a un flojo crecimiento económico- no fue suficiente para revertir el déficit de la balanza de pagos, que fue de alrededor de US\$7.800 millones en 2002.

La devaluación excesiva creó un espacio para los aumentos de precios. Las autoridades monetarias reaccionaron ante el recrudecimiento de la inflación aumentando la tasa de interés nominal. La deuda pública, que en gran parte se indexó al tipo de cambio, precio o tasa de interés, aumentó de forma sustancial. En diciembre de 2002, la deuda pública neta era de alrededor del 56% del PIB, y los pagos de intereses a lo largo del año alcanzaron al 8,43% del PIB. En otras palabras, a pesar del gran esfuerzo fiscal que dio como resultado un superávit primario del 4,06% del PIB, el sector público experimentó un déficit nominal del 4,38% del PIB.<sup>19</sup>

Aunque todavía no hay cifras oficiales disponibles, el total de la carga fiscal en 2002 fue de alrededor del 35% del PIB, un nivel que parece demasiado cercano a la capacidad fiscal de la sociedad brasileña. Por lo tanto, la práctica del pasado reciente -producir superávits primarios como resultado de auges económicos pese a la carga impositiva- no será factible de ahora en adelante.

Parecería haber consenso en Brasil sobre que, en el corto plazo, la prioridad de la política económica debe ser la prevención de un nuevo proceso inflacionario crónico en el país. No obstante, también existe una demanda generalizada para que las tasas de crecimiento aumenten con respecto a las modestas que se han registrado a lo largo de los últimos veinte años. Este objetivo no sólo es deseable por sí mismo, sino que también combinado con austeridad fiscal aparece como la única salida -salvo el incumplimiento de las obligaciones de la deuda pública- de la crisis financiera que el país viene atravesando desde principios de la década de 1980.

---

<sup>19</sup> Información del Banco Central, relativa a diciembre de 2002 en el caso del monto de la deuda, y con respecto a todas las demás variables, al período que va de enero a diciembre, evaluadas según los precios de diciembre -deflactor: Índice General de Precios (IGP-DI), estimado por la Fundação Getúlio Vargas-.

El país no podrá alcanzar un crecimiento más rápido si no se sobrepone a su restricción externa, para lo cual es necesario mejorar la capacidad competitiva de su sector productivo. Bajo estas circunstancias, la disminución al mínimo de los efectos perversos del sistema tributario brasileño sobre la competitividad de los productores locales resulta fundamental para retomar un camino de crecimiento sostenible. Este fue el motivo fundamental de la reforma tributaria en discusión desde 1995.

#### **IV. PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y REFORMAS ACONSEJABLES**

En un contexto de integración económica internacional, el sistema impositivo interno de un país que debe lograr un crecimiento rápido no puede inhibir las exportaciones, la inversión y la creación de puestos de trabajo. No debe interferir, salvo de forma intencional, con las condiciones competitivas en los mercados internos, entre las empresas locales y entre éstas y los competidores extranjeros. Se deben evitar las interferencias con respecto a la elección de localización y método de producción ya que pueden inducir decisiones que incrementen el costo social de la producción.<sup>20</sup> Finalmente, los impuestos internos deberían ser aptos para lograr la armonización con aquellos países que sean importantes socios comerciales.

Prácticamente, existe consenso sobre que el sistema tributario interno de Brasil obstruye tanto la inserción del país en la economía global como el crecimiento económico por las siguientes razones:

- impone una desventaja competitiva al sector productivo brasileño tanto en los mercados internacionales como en los locales;
- distorsiona la asignación de recursos en detrimento de la eficiencia económica;
- incrementa los costos de inversión gravando los bienes de capital;
- es excesivamente complejo e inapropiado para la armonización internacional;
- facilita e incluso estimula la evasión, provocando inequidad y competencia desigual; y
- es apto para la competencia fiscal desleal entre los estados, la llamada "guerra fiscal", que ocasiona conflictos en la federación.

Por consiguiente, hay una reforma en curso para restablecer la habilidad del sistema impositivo para servir al desarrollo. Es una condición necesaria, aunque no suficiente, para llevar al país nuevamente hacia un camino de crecimiento económico más rápido y sustentable, que podría facilitar una mejora de las condiciones fiscales y sociales.

La contribución del sistema tributario al Milagro Brasileño se logró, tal como se mencionó con anterioridad, mediante un enorme incremento del esfuerzo fiscal de la sociedad, que era muy escaso antes de la reforma. La situación actual es muy diferente. Los ciudadanos perciben la actual carga impositiva, de alrededor del 35% del PIB, como demasiado alta para el nivel de desarrollo y la distribución de ingresos brasileños. Es prácticamente imposible extraer de la sociedad cualquier financiamiento adicional para actividades del gobierno. Un mayor incremento de las tasas impositivas nominales probablemente provocaría un número creciente de relaciones económicas informales y mayor evasión. De hecho, incluso será difícil mantener la carga impositiva en el nivel actual durante un largo período.

Por otra parte, a pesar del éxito obtenido en frenar el crecimiento del gasto público, existen evidencias de que sería imposible seguir comprimiéndolo aún más. Los altos intereses sobre la deuda pública, la necesidad de financiar programas sociales que contrarresten la tendencia de la globalización hacia la concentración del ingreso y la riqueza, y la urgencia de la inversión pública tanto para reemplazar la infraestructura

---

<sup>20</sup> Debe señalarse que el texto se refiere únicamente a los impuestos internos y no sostiene que el libre comercio es necesariamente la mejor situación. Además, la neutralidad de los impuestos internos no debería excluir su uso como instrumentos de algunas políticas (por ejemplo, la regional) que intentan corregir distorsiones.

desgastada como para construir nuevas obras públicas -necesarias para evitar los cuellos de botella en la que se espera sea una economía creciente- no permitirán una reducción de los gastos.

En vista de estas consideraciones, se llega a la conclusión de que la reforma no aumentará la carga impositiva, pero uno de sus objetivos debe ser prevenir las reducciones hasta que la recaudación adicional derivada del crecimiento económico contribuya a mitigar la restricción fiscal. Una reforma es inevitable y urgente porque una mayor calidad del sistema tributario, que contemple tanto el aspecto de la eficiencia como el de la equidad, es una condición *sine qua non* para mantener la carga impositiva en su nivel actual, que será, aún por largo tiempo, un requerimiento para el equilibrio fiscal.

Las principales deficiencias del sistema tributario que perturban a la economía brasileña son las siguientes:

- la tributación acumulativa;
- la evasión;
- las normas del ICMS que se aplican al comercio interestadual;
- la "guerra fiscal";
- los impuestos excesivos sobre las nóminas;
- los impuestos excesivos para las empresas y la carga impositiva personal relativamente baja; y
- la complejidad.

#### **4.1. La tributación acumulativa: Hacia una mejora en la eficiencia y la competitividad**

La tributación acumulativa existe en los sistemas impositivos de todo el mundo. Aún aquellos impuestos como el IVA, en teoría no acumulativos, y los Impuestos a las Ventas de Minoristas (RST), idealmente un impuesto sólo sobre el consumo final, siempre presentan imperfecciones que provocan algún efecto cascada. No obstante, generalmente se trata de deficiencias menores que no causan daños significativos a la producción.

Cualquier país que pretenda ser un participante importante de la economía internacional no deberá tolerar la tributación acumulativa intencional. Aún aquellos cuya participación en el comercio es insignificante, como es el caso de algunos de los países menos desarrollados de Africa, son conscientes de que la tributación acumulativa es dañina y están reemplazando los Impuestos a las Ventas Brutas, que heredaron de la época colonial, por el IVA.

En Brasil, la Constitución de 1967 erradicó los impuestos a las ventas brutas, pero tres años después se creó una nueva contribución sobre las mismas. Desde entonces, la importancia de los impuestos en cascada ha crecido en varios episodios cuando el gobierno federal buscaba una nueva fuente de recaudación. En la década de 1990, la clara preferencia de la administración federal por impuestos más fáciles de recaudar, en especial aquéllos que no compartía con los gobiernos subnacionales, promovió el surgimiento de los impuestos en cascada, lo que deterioró significativamente la calidad del sistema tributario. En la actualidad, la tributación acumulativa representa más del 40% del total de los impuestos recaudados por la Secretaría de Recaudación Federal<sup>21</sup> y prácticamente un cuarto del total de la carga impositiva brasileña, marca difícil de encontrar en cualquier otro país.

---

<sup>21</sup> La Secretaría de Recaudación Federal es responsable de la recaudación de todos los impuestos federales, excepto de las contribuciones sobre las nóminas para la seguridad social y algunas obligaciones poco importantes.

Además de las contribuciones sociales federales que gravan las ventas -la COFINS, la CPMF y, hasta fines de 2002, el PIS-,<sup>22</sup> el ISS es un impuesto en cascada, aunque sólo sobre los servicios, y su interacción con el ICMS y el IPI crea una mayor tributación acumulativa. La tributación sobre los bienes de capital por el IPI, la adopción del criterio del crédito físico tanto para el IPI como para el ICMS, el fracaso para reembolsar a los contribuyentes, especialmente a los exportadores, y los créditos devengados del IPI y el ICMS son también fuentes de superposición de impuestos. Más aún, a opción del contribuyente, el Impuesto a las Ganancias de la empresa y la Contribución Social sobre las Utilidades Netas pueden ser cobrados sobre el Impuesto a las Ventas Brutas de la empresa, considerado como ganancia presunta, y las pequeñas compañías pueden reemplazar un conjunto de impuestos federales por el SIMPLES, que también es un Impuesto a las Ventas Brutas.

La tributación acumulativa modifica los precios relativos, sin intención y sin control, distorsionando las decisiones sobre el método de producción y creando ineficiencias en el sistema productivo. Grava los bienes de capital y las exportaciones, distorsiona la competencia y pone a los productores nacionales en una situación de desventaja competitiva frente a los extranjeros. Incluso, no se la puede armonizar con los impuestos de los socios comerciales.

Un Impuesto a las Ventas Brutas con tasa nominal uniforme origina diferentes tasas efectivas sobre cada uno de los bienes producidos. La tasa efectiva depende en cada caso del número de transacciones realizadas a lo largo de la cadena de producción y comercialización; y, dado que no existe una carga tal sobre las importaciones, depende también de la participación de los bienes intermedios locales directos e indirectos en el valor total de los insumos. En el caso de Brasil, donde la exportación está exenta del PIS y de la COFINS, la carga sobre una empresa aumenta cuanto mayor sea la relación entre sus ventas locales y sus ventas totales.

En resumen, la tributación acumulativa provoca cambios incontrolables en los precios relativos que a su vez introducen todo tipo de distorsión en el sector productivo. Un caso muy conocido es el de la empresa que, al no existir un impuesto, descentralizaría parte de su proceso de producción. Esta elección eficiente puede dejarse de lado debido a que existiría un Impuesto sobre la Transacción adicional para recurrir a la producción propia. En otras palabras, los impuestos en cascada promueven la integración vertical ineficiente de la producción.

La tributación acumulativa interfiere con el crecimiento económico a través de sus efectos sobre las decisiones de inversión. El impuesto grava los bienes de capital, lo que significa que, para una tasa de ahorro agregado determinada, la inversión futura será menor. En el caso de Brasil, las tasas de ahorro actuales y las de la época del Milagro Brasileño son similares. No obstante, las tasas de inversión son considerablemente más bajas ahora, debido a una divergencia en el costo de la inversión en los dos períodos. La tributación acumulativa es uno de los factores detrás de esa discrepancia.

Es imposible conocer la cantidad de impuesto acumulativo contenido en el precio de cualquier producto. Esto requeriría un seguimiento de su proceso de producción desde las primeras etapas de la producción de cada uno de sus insumos hasta la venta final a un consumidor. Más aún, dado que se pueden obtener productos similares mediante diferentes técnicas de producción -lo que implica diferente cantidad de transacciones comerciales y diferentes niveles de nacionalización-, dos variedades de un producto que, para fines prácticos es homogéneo, pueden estar sometidas a tasas efectivas de un impuesto acumulativo completamente diferentes.

---

<sup>22</sup> La ley N° 10.637, del 30 de diciembre de 2002, reformó el PIS disminuyendo su efecto acumulativo.

Por lo tanto, la distorsión de la competencia es evidente. Un bien producido de manera eficiente puede ser incapaz de competir con un bien similar cuyo costo, neto de impuestos, sea más alto. Como la cantidad de impuesto que contienen los precios es desconocida, tanto los reembolsos o créditos impositivos al productor eficiente como la imposición de obligaciones compensadoras sobre el ineficiente no pueden compensar de modo correcto la distorsión. Esta situación es particularmente importante en el caso del comercio internacional.

El amplio uso del principio de destino para el tratamiento de los flujos comerciales internacionales garantiza que un impuesto interno no acumulativo no afecte la competencia entre un producto local y uno importado similar. Dado que el impuesto interno no grava las exportaciones, pueden competir en cualquier mercado en igualdad de condiciones con productos de ese lugar o de otros países. Esta situación se revierte cuando existen impuestos en cascada.

En Brasil, mientras que los bienes locales están sujetos en repetidas ocasiones a la COFINS, a la CPMF y, hasta hace muy poco, al PIS a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización, productos similares importados son gravados sólo en la fase de comercialización o, si se trata de insumos, después de su incorporación al bien que integran.<sup>23</sup>

Con respecto a las exportaciones, la práctica brasileña ha sido eximir al acto de exportar y, desde diciembre de 1996, permitir un supuesto crédito fiscal que es compensado, en caso de ser posible, contra las obligaciones del IPI. El crédito es igual al 5,37% del valor de los insumos, sujeto al IPI, utilizados en la producción de la exportación.<sup>24</sup> Es evidente que sólo por casualidad el reembolso podrá ser igual al impuesto desconocido con el que se gravaron los insumos. En general, resultará insuficiente o más que suficiente para compensar la carga. En el primer caso, las exportaciones se volverán menos competitivas; en el segundo, existirá un subsidio por el cual el país puede quedar sujeto a represalias. Esta fue, en la década de 1960, una de las razones del reemplazo de los impuestos europeos a las ventas brutas por el IVA.

#### **4.2. Los IVA: Complejidad, "guerra fiscal" y tributación del comercio interestadual<sup>25</sup>**

El ICMS está vigente desde marzo de 1989. Una ley complementaria debía regular el nuevo impuesto. La Constitución de 1988, a fin de prevenir un posible vacío legal, estipuló que si la ley no entraba en vigencia dentro de un período de sesenta días a partir de su promulgación, los estados podían, provisionalmente, hacer efectivo el impuesto por medio de un convenio. La ley no entró en vigor y, por consiguiente, el ICMS quedó regulado por normas de la legislación anterior del ICM, adaptadas colectivamente por los estados.

En 1995, cuando se presentó una propuesta de enmienda constitucional que, entre otros objetivos, contemplaba la revisión del ICMS, la ley correspondiente no había reemplazado todavía al acuerdo provisional. La falta de legislación dio lugar a acciones judiciales que reclamaban que, en ausencia de una ley, el ICMS no se podía cobrar. Argumentaban que siete años es un período demasiado largo para ser considerado provisional. La principal fuente de recaudación estadual estaba en riesgo.

---

<sup>23</sup> En el caso de la CPMF, la tributación tiene lugar en la etapa anterior, dado que un débito en la cuenta bancaria es necesario para pagar las divisas.

<sup>24</sup> Ley N° 9.363, del 13 de diciembre de 1996. Una ley más reciente (Ley N° 10.276, del 10 de septiembre de 2001, modificada por el Artículo 6 de la Ley N° 10.637, del 30 de diciembre de 2002) estableció un camino alternativo para computar el supuesto crédito. Los exportadores eligen qué método van a usar durante el año.

<sup>25</sup> Las fuentes de esta subsección son Varsano [2000], y Mora y Varsano [2001].

Para llenar este vacío legal, el diputado federal Antonio Kandir propuso, a principios de 1996, una ley que no sólo regularía el ICMS sino que también reformaría algunas de sus características. Poco después, fue nombrado Ministro de Planeamiento. La amenaza de perder su principal fuente de recaudación forzó a los gobiernos estatales a discutir la ley complementaria. De este modo, Kandir tuvo la oportunidad de conducir él mismo las negociaciones -los gobiernos estatales por un lado y el gobierno federal por el otro, con el Congreso Nacional en la función de árbitro- que llevaron a la Ley Complementaria N° 87, la llamada "Ley Kandir".

La ley no es una mera reproducción de la propuesta original de Kandir. Su contenido tiene como base tres proyectos de ley diferentes. Es el resultado del esfuerzo técnico desarrollado en forma conjunta, y a lo largo de un par de meses, por los funcionarios federales y estatales, y seguido de arduas negociaciones políticas. Entre éstas se incluye la definición de un esquema para compensar las pérdidas de recaudación imaginables que resulten de las modificaciones de las características del impuesto. Después de meses de negociaciones intensivas, una propuesta para regular el ICMS atravesó con rapidez los procesos legislativos.

En cuanto a la calidad del IVA subnacional brasileño, esta ley fue la pieza más importante de la legislación promulgada en el país. Introdujo tres modificaciones significativas desde el punto de vista económico que corrigieron las deficiencias originales del ICM. En primer lugar, todas las exportaciones hacia otros países fueron eximidas del Impuesto Estadual, lo que marcó el fin de una disputa de más de un siglo sobre la tributación de las exportaciones de los estados.<sup>26</sup> En segundo lugar, también se liberó de la carga a los bienes de inversión, al permitírsele a los compradores la acreditación del impuesto pagado contra sus obligaciones impositivas. En tercer lugar, se autorizó a los contribuyentes a compensar impuestos pagados con anterioridad sobre todos sus insumos -sin importar si se los incorporaba físicamente o no al producto- con sus obligaciones.

Lamentablemente, debido a posteriores presiones políticas de los gobiernos estatales, la legislación subsiguiente estableció que el Impuesto sobre los Bienes de Capital debía ser compensado a lo largo de un período de cuatro años en lugar de hacerlo inmediatamente; y postergó para 2007 los efectos de las estipulaciones sobre el crédito fiscal para los insumos.<sup>27</sup>

La Ley Complementaria N° 87 redujo la brecha en la calidad del ICMS y obligaciones similares vigentes en otros países. De acuerdo con esta ley, el ICMS sería un IVA del tipo consumo. Según la legislación subsiguiente, ahora es un IVA del tipo ingreso neto y -desde el punto de vista nacional, aunque no estadual- un impuesto sobre la base del destino. No obstante, el descontento persiste y es necesario hacer una nueva reforma para delinear el impuesto subnacional como un IVA moderno.

La siguiente es una lista no exhaustiva de las quejas:

- falta de uniformidad en las normas impositivas entre los estados;
- administración compleja y gravosa, tanto para los contribuyentes como para el sector público, con altos costos de cumplimiento debidos, entre otras cosas, a la existencia de dos IVA diferentes, uno federal y uno estadual;

---

<sup>26</sup> Una disposición constitucional atribuyó a la ley complementaria el poder de eximir a las exportaciones diferentes de aquéllas cuya inmunidad estaba garantizada en la misma. La ley prescribía también el reembolso de eventuales créditos no utilizados con relación al ICMS, pagados por los exportadores sobre sus insumos. Hasta el presente, los estados no cumplieron acabadamente con esta disposición, lo que significa que aún persiste la tributación residual sobre las exportaciones.

<sup>27</sup> Véase nota al pie 12.

- preservación de algún grado de tributación acumulativa a raíz de la exclusión de los servicios de la base impositiva;
- incapacidad de los estados menos industrializados para incrementar la recaudación a un nivel razonable;
- redistribución de la recaudación no deseada entre los estados en los casos de exportaciones hacia otros países y compras de bienes de capital;
- alto nivel de evasión, parte del cual se debe a la diferencia entre las tasas aplicadas a las transacciones intraestadales e interestadales;
- desigualdad vertical; y
- "guerra fiscal" entre los estados que compiten por nuevas plantas, lo que perturba al financiamiento estadual, a la distribución de recursos y a la armonía en la federación.

Muchos autodenominados expertos en tributación de Brasil sostienen que la adopción de un IVA sería la mejor solución para el país, sin comprender que el problema es justamente el contrario: existen veintiocho IVA diferentes en Brasil -el IPI, uno en cada uno de los veintiséis estados y uno en el Distrito Federal-. No pueden identificar al IPI y al ICMS como impuestos similares a los modernos IVA que ven en otros países y, de alguna manera, tienen razón. Mientras que la evolución del IVA en todo el mundo ha apuntado a la simplificación y a la generalización, los IVA brasileños se volvieron cada vez más complejos y particularizados.

El IPI y el ICMS son impuestos parciales, el primero se aplica sólo sobre los bienes manufacturados y el segundo sobre todas las mercaderías, sin alcanzar a los servicios, con excepción de la comunicación y el transporte intermunicipal e interestadual. Son impuestos sumamente selectivos, con tasas muy distintas para los diferentes productos. En el caso del ICMS, la tasa aplicada a un bien en particular varía entre los estados mientras que las transacciones interestadales están sujetas a una de entre dos diferentes tasas, establecidas por el Senado Federal.<sup>28</sup>

Los impuestos federales y los estadales se rigen por diferentes normas legales y los contribuyentes deben llevar libros distintos para cada uno de ellos. A pesar de la existencia de una ley nacional que define sus principales características, las normas que rigen el ICMS difieren entre los estados en varios aspectos. Las empresas que tienen varias plantas y operan en todo el país deben lidiar con hasta veintiocho conjuntos de leyes distintas y tener en cuenta hasta treinta tasas diferentes aplicables a cada bien que venden. La legislación ha ido cambiando a lo largo del tiempo y es en la actualidad tan intrincada que resulta prácticamente imposible para un contribuyente conocerla acabadamente y cumplir con ella. Incluso los administradores impositivos se confunden con respecto a las normas de sus propios estados.

Más aún, una ley complementaria proporciona una amplia lista de servicios que son gravables por el ISS. Sus tasas son mucho más bajas que las del ICMS, pero aquéllos que prestan servicios no reciben créditos por los impuestos pagados por sus insumos ya sea de un bien o de un servicio. De la misma manera, los productores de bienes no pueden acreditar los impuestos municipales pagados sobre los servicios que adquieren como insumos contra sus obligaciones frente al ICMS y al IPI.

---

<sup>28</sup> Se elige la tasa aplicable de acuerdo con el origen y el destino del flujo comercial. Las transacciones originadas en las regiones del sur y sudeste, excepto las provenientes del estado de Espírito Santo, con destino a las regiones del norte, noreste y centro-oeste, al igual que a Espírito Santo, tienen gravámenes del 7%; todas las demás, del 12%. Más aún, el comercio interestadual de combustible y energía eléctrica tiene tasas cero y, por razones políticas regionales, las exportaciones de cualquier lugar hacia la Zona de Libre Comercio de Manaus y, bajo ciertas condiciones, hacia los estados Amazónicos del oeste también tienen tasas cero.

Queda claro que la simplificación de los IVA es un curso obligatorio de la reforma. Dado que los administradores impositivos y los contribuyentes han adquirido una vasta experiencia en el manejo de las técnicas impositivas del valor agregado, parecería que el camino lógico a seguir es la sustitución del IVA dual por un único conjunto nacional de normas legales, tanto para el IPI como para el ICMS. Este cambio sería consistente con una transición fluida y de bajo riesgo para el proceso de ajuste fiscal actualmente en curso, que no sería el caso si un RST estadual substituyera al ICMS y un conjunto de impuestos selectivos reemplazara al IPI.

Con respecto a esta conclusión, hay tres importantes interrogantes que deben ser analizados, todos ellos relacionados, de alguna manera, con el tema de la autonomía impositiva subnacional:

1. ¿Debe el IVA dual ser general? Es decir, ¿se debe incluir en esta base a los servicios actualmente gravados por el ISS municipal?
2. ¿Estarán los estados dispuestos a resignar su actual facultad para imponer gravámenes?
3. ¿Deberá ser el principio de destino, aplicado en la actualidad totalmente al comercio internacional pero sólo parcialmente al comercio interestadual,<sup>29</sup> la regla general para los ajustes impositivos en las fronteras?

Con respecto a la primera pregunta, existen varias razones económicas de peso que avalan la incorporación de los servicios a la base del IVA. El ISS y su interacción con los impuestos sobre los bienes presentan varios problemas, como ser:

- (a) La identificación de los servicios mediante una lista -que es necesaria debido a la zona gris existente entre los bienes y los servicios- puede significar que no se graven algunos de ellos, en particular si no se revisa la lista frecuentemente, y teniendo en cuenta un mundo donde nuevos tipos de servicios surgen a menudo;
- (b) El ISS no es totalmente adecuado para los municipios brasileños. Muchos de ellos prácticamente no tienen ninguna base para gravar. Y, como el cambio de domicilio fiscal de una empresa de servicios en general tiene un costo bajo y prácticamente no interfiere con sus negocios, aún pequeñas diferencias en las tasas entre las unidades pueden afectar su localización. Esta situación estimula la competencia entre los gobiernos municipales para atraer a los contribuyentes (más que a sus actividades) en detrimento de las finanzas de todos.
- (c) Las familias dentro de las categorías de mayor renta tienden a usar una fracción más grande de sus ingresos para consumir servicios. Por lo tanto, si las tasas sobre el consumo final de servicios son más bajas que aquéllas sobre el consumo de bienes, el sistema tributario se torna más regresivo.
- (d) El consumo intermedio de servicios, por el contrario, está gravado en exceso con relación al de los bienes. Su costo es un componente del precio de los bienes producidos y, por consiguiente, está sujeto al ICMS y al IPI, además del ISS. Como los servicios que se prestan y se utilizan dentro de la misma unidad de producción no están gravados, se estimula así la integración vertical ineficiente de la producción.

---

<sup>29</sup> Una disposición constitucional requiere que las tasas aplicadas a las transacciones intraestadales sean más altas que las establecidas por el Senado para el comercio interestadual. En consecuencia, parte de las ganancias impositivas derivadas de flujos que cruzan las fronteras pertenece al estado que origina el flujo -7% ó 12% del valor del bien comercializado, lo que depende de cuál sea la tasa relevante (ver nota al pie 30)- y el resto al estado de destino -la diferencia entre la tasa aplicada por el estado que recibe el bien y la tasa interestadual-.

- (e) Las exportaciones de bienes no están completamente exentas. Aquella parte de su valor que corresponde al costo de los servicios adquiridos como insumos está gravada. Esto mismo es real en el caso de los bienes de capital.

Por otra parte, hay también argumentos sólidos contra la eliminación del ISS o, por lo menos, a favor de postergar la vigencia de tal precepto:

- (a) El cálculo del IVA para los servicios es mucho más complejo que el de los bienes. Muchas clases de servicios requieren normas impositivas especiales que, a pesar de estar vigentes en otros países, son prácticamente desconocidas en Brasil. Es sabido que las normas pueden importarse y adaptarse. Pero como ningún experto en impuestos brasileño está familiarizado con estas reglamentaciones y los posibles consultores extranjeros no tienen el conocimiento fáctico de las particularidades brasileñas pertinentes, se necesitará algún tiempo de aprendizaje hasta que un IVA sobre los servicios pueda ser implementado correctamente.
- (b) La sustitución del ISS por el IVA de los servicios implica que disminuirá la recaudación proveniente de estas actividades. Aunque no existen estimaciones confiables de la importancia relativa de los servicios utilizados como insumos en la base total del ISS, un cálculo aproximado indica que representan alrededor del 75% de su recaudación en la ciudad de San Pablo.<sup>30</sup> Como no se derivarán ingresos impositivos del consumo intermedio de servicios, las tasas sobre otros servicios deberían ser, y seguramente no lo serán, alrededor de cuatro veces más altas que las tasas efectivas actuales a fin de compensar la pérdida en la recaudación. Dado que se deberían evitar las pérdidas en medio de un proceso de ajuste fiscal, habrá que postergar la sustitución, o buscar otras fuentes de recaudación como compensación.
- (c) A pesar de todas las dificultades, la cantidad de unidades locales que instituyeron el ISS dejó de ser pequeña y la recaudación total merece consideración. En 1996, por encima de 4.000 municipalidades de un total de más de 5.500 estaban cobrando el impuesto. La recaudación del ISS alcanzó aproximadamente el 0,6% del PIB y representó el 36% del total de la recaudación impositiva municipal propia. El ISS es una importante fuente de recursos, en especial para grandes ciudades como San Pablo y Rio de Janeiro, que juntas representaron el 43,6% del total de lo recaudado por el ISS en el país (ABRASF [1998] y Afonso, *et al* [1998]).

Una propuesta para reemplazar el ISS por el IVA de los servicios implica una reducción no sólo de los recursos municipales, que puede compensarse con un aumento en las transferencias, sino también de la facultad para imponer gravámenes que tienen los gobiernos locales. Es probable que ellos rechacen la propuesta, salvo que se les conceda otra fuente de recaudación propia. La moción tampoco puede contar con un fuerte apoyo por parte de los gobiernos estatales. Ellos no muestran ningún entusiasmo frente a la recaudación adicional -pequeña con relación a los ingresos totales del IVA- que significaría la inclusión de los servicios en la base del IVA y están muy conscientes de las dificultades administrativas que resultarían de la inclusión. Por lo tanto, aunque la cuestión de un IVA generalizado sea fuerte desde el punto de vista económico, un análisis político puede probar que la propuesta es inviable.

Una legislación del IVA uniforme para todo el país implica una pérdida de autonomía con relación a las facultades para imponer gravámenes que en la actualidad tienen los estados. Un problema básico del federalismo fiscal es encontrar un balance razonable entre la necesidad de asegurar algún grado de autonomía financiera (que también puede significar autonomía política) a las unidades subnacionales y la necesidad

---

<sup>30</sup> Este resultado se obtuvo por medio de una investigación sobre gravámenes de servicios que condujo Ana Luiza N. de Holanda Barbosa en IPEA.

de evitar los efectos económicos perversos de los instrumentos fiscales. Razonable, por supuesto, significa que ésta es una cuestión que requiere una decisión de tipo político más que económico.

La dificultad para armonizar estos objetivos ha marcado a la experiencia brasileña. Aparecen ciclos de menor y mayor centralización del poder fiscal que están relacionados con la evolución histórica del régimen político. Sin embargo, si se ignoran estos ciclos, la tendencia muestra una reducción de la autonomía fiscal subnacional, como consecuencia de una creciente preocupación por la coordinación de las políticas públicas, el impacto del sistema impositivo sobre las actividades productivas y, finalmente, la armonización fiscal internacional.

La Constitución de 1988, nacida en medio de una fuerte reacción al centralismo, a pesar de garantizar a los estados el poder para establecer sus propias tasas, mantuvo la norma anterior de definir las principales características del ICMS mediante una ley nacional. En la práctica, el poder para fijar tasas fue ejercido en pocas oportunidades. Aunque las tasas difieren entre las unidades, su dispersión es pequeña, ya que fueron establecidas en un nivel demasiado cercano a la capacidad fiscal de la población, y las reducciones están atadas a un rígido esquema decreciente de gastos.

De aquí surge que una legislación nacional para el IVA, tal como requería la propuesta del IVA dual, es apenas un cambio con respecto a la situación actual en lo concerniente a la facultad de los estados para fijar sus impuestos. Parece que las autoridades estatales están preparadas para aceptar que el gobierno central tenga el poder exclusivo, o casi exclusivo, para legislar sobre el IVA, pues están convencidos que el desorden actual en materia impositiva dificulta el crecimiento económico y es, en consecuencia, perjudicial para sus propias finanzas.

Queda el interrogante acerca de la conveniencia de adoptar tasas uniformes en todo el país con el fin de simplificar y evitar distorsiones o de reservar algún espacio para que cada estado determine de forma autónoma su nivel de recaudación. Aunque los gobiernos estatales no parecen presentar una oposición demasiado fuerte a la primera solución, seguramente preferirían la segunda. La teoría del federalismo fiscal ofrece la misma respuesta.

Sin que importe qué principio de ajuste impositivo en las fronteras se elija para el tratamiento del comercio interestadual, las compras de los comerciantes no registrados y las destinadas a los hogares se gravan, en la mayoría de los casos, sobre la base del origen. No existe una forma práctica de determinar el lugar de su residencia en el momento de la venta. Por consiguiente, tasas diferenciales entre los estados estimularían a estas clases de consumidores a comprar en las jurisdicciones con menores impuestos. Esto incluye la venta a distancia, como es el caso del comercio electrónico en auge, el comercio que atraviesa fronteras, que es importante sólo cuando hay mercados considerables cerca de las fronteras de los estados, o cuando los objetos adquiridos son costosos, en cuyo caso las tasas más bajas pueden compensar los gastos de viaje. Aparte de estos estímulos, cuya influencia sobre la oferta es una preferencia de determinados minoristas por localizar sus negocios en jurisdicciones de bajos impuestos, la tasa diferencial no tendría ningún efecto sobre la competencia.

Los incentivos por el lado de la demanda están contrabalanceados, al menos en parte, por los costos del transporte, la transacción y la información, que tienden a estar directamente relacionados con la distancia. Si logran neutralizar el incentivo, no existe el problema. En caso contrario, expresan el costo de la distorsión económica que introduce el IVA: se gastan recursos reales para economizar impuestos. También se debe considerar el costo social de la falta de armonía en la Federación, inducido por el resentimiento que provocan las pérdidas en la recaudación.

Para prevenir estos efectos, se debería requerir a las empresas que venden a distancia- algún costo administrativo en el que se incurra para cumplir con el control- que usen la tasa del lugar de destino al

gravar sus ventas a los hogares. Pero casi ningún control resulta práctico en el caso de compras que atraviesen las fronteras, sólo tasas uniformes en los diferentes estados podrían prevenir efectos impositivos. Quizá, se podría alcanzar un compromiso razonable entre la autonomía y los costos de distorsión si la ley estableciera una tasa nacional estándar y permitiera a los estados fijar sus propias tasas dentro de un rango aproximado. Esta fue la solución que se presentó en una propuesta de IPEA/BNDES (Afonso, Rezende y Varsano [1998]) y se adoptó en la propuesta de enmienda que aprobó una comisión de la Cámara de Diputados a principios de 2000.

El tercer interrogante, sobre la conveniencia de emplear el principio de destino para gravar el comercio interestadual, es, quizás, la cuestión más difícil de resolver en la presente reforma tributaria brasileña. El reemplazo de la actual solución híbrida -parte origen, parte destino- por el principio de destino beneficia a la mayoría de los estados pero provoca pérdidas para algunos, en particular altas en los casos de San Pablo y Amazonas. Más aún, prácticamente privaría a los estados de su facultad para conceder incentivos con respecto al ICMS para atraer empresas a sus territorios, evitando la "guerra fiscal", un movimiento que no posee consenso. Otra consideración importante es el esperado crecimiento de la evasión impositiva si se adopta la tasa cero para las exportaciones interestadales.

El ICMS no es un impuesto general, debido a la evasión al gravamen especial aplicado a pequeños comerciantes registrados y a la existencia de un gran segmento de la actividad económica que no está gravado por el IVA. En tal caso, los efectos impositivos sobre las condiciones y la localización de la producción se magnifican de manera significativa, salvo que el IVA al comercio interestadual se cobre en origen y se igualen las tasas. Los incentivos que afectan las decisiones de los compradores son de la misma naturaleza de aquellas analizadas para un IVA general, pero hay dos diferencias importantes.

En primer lugar, afectan a un conjunto de compradores mucho más grande, que incluye, además de los hogares, a instituciones gubernamentales, a la mayor parte del sector de servicios (que no está sujeto al gravamen), a pequeños comerciantes registrados (quienes descartan el crédito fiscal y pagan una contribución arbitrada, cuyo monto se fija por período o proporcionalmente de acuerdo con el valor de sus ventas), y a defraudadores de impuestos (quienes subvalúan sus ventas y, a fin de tener una cuenta impositiva coherente, omiten parte de sus compras).

En segundo lugar, en los dos últimos casos -pequeños comerciantes y defraudadores-, corresponde la tasa interestadual que fija el Senado más que la tasa del estado de origen. En el caso de estos grupos de comerciantes registrados, si se reduce aún más la tasa interestadual, crece el incentivo para comprar fuera del estado. Contrariamente a lo que indica el sentido común, el peor caso con relación a estos efectos es el principio de destino implementado a través de la tasa cero para las exportaciones interestadales.

Dado que hay un mercado más amplio para abastecer cuando se aplica la tasa de origen, los incentivos para reubicar empresas, aún las plantas industriales, en un estado con bajos impuestos son mucho mayores que en el caso de un IVA general. Más aún, si los clientes son principalmente pequeños comerciantes y defraudadores impositivos, no tiene ninguna importancia si el estado de localización es un estado de tasas altas o bajas. Ellos siempre preferirán comprar fuera del estado, con la condición de que la diferencia entre las tasas impositivas de su propio estado y las interestadales sea mayor que los costos del transporte (y otros costos menores) en el valor total de las compras.

Un ejemplo real dramático de esta situación es el siguiente: el mayorista brasileño más importante está radicado en el oeste de Minas Gerais y su mercado se encuentra fundamentalmente en los estados del noreste -de 1.000 a aproximadamente 2.000 millas de lejanía-. No obstante, al haber muchos pequeños minoristas en estos estados, él tiene una ventaja sobre los competidores locales porque la tasa interestadual es del 7% mientras que las tasas internas más comunes son de alrededor del 17%. Probablemente, este

margen incluso le permita comprar mercaderías a una industria ubicada, por ejemplo, en Ceará y revendérsela al dueño de un negocio en ese estado. Si se implementara el principio de destino y las importaciones interestadales tuvieran tasa cero, la diferencia entre las tasas internas y las interestadales aumentaría al 17%.

Un mayorista hipotético podría tener aún mejores resultados. Si no se diseminan oficiales de recaudación a lo largo de todo el estado es fácil evadir los controles y, simplemente, transferir la mercadería desde la industria en forma directa al pequeño comerciante. Sólo la factura de la industria iría a la localización del mayorista y su factura viajaría de vuelta. En este caso, llamado "viaje de la facturación", el fraude sería más beneficioso para el país debido a la reducción de los costos del transporte.

La diferencia entre las tasas internas y las interestadales hace que el "viaje de la facturación" se utilice también en los casos en que sólo se economiza en el pago de impuestos. Se simula una venta interestadual, pero el verdadero destino de la mercadería es una empresa en el mismo estado, que no registra la compra en sus libros contables. La evasión por etapas, más que el cobro usual del IVA por etapas, continúa hasta que los bienes llegan al consumidor final.

Los estados del oeste del Amazonas y la Zona de Libre Comercio de Manaus son destinos preferenciales para la factura, ya sea por la gran distancia que existe con los centros de producción, lo que dificulta y encarece el control, como por la tasa interestadual, que es de cero en estos casos, y maximiza el retorno al fraude. En cuanto al combustible, al que también se le aplica una tasa interestadual de cero, los grandes distribuidores estiman que compiten con defraudadores cuya evasión alcanza a R\$1.000 millones por año.<sup>31</sup> Si todas las exportaciones interestadales tuvieran tasa cero, el negocio del "viaje de la facturación" experimentaría un gran auge.

De aquí surge que la razón más común de la preferencia del principio de destino sobre el principio de origen restringido -para permitir la adopción sin distorsiones (o prácticamente) de tasas no uniformes entre las unidades de una unión fiscal o una federación- no se sostiene. En la práctica, el principio de origen restringido proporciona menos distorsión que el IVA de tasa cero sobre la base del destino.

Otra conclusión es que si se implementara el principio de destino en forma total para el tratamiento del comercio interestadual aplicándole tasa cero a las exportaciones, se verían perjudicados los contribuyentes cumplidores, pues los fraudes serían mayores en cantidad y valor y esto afectaría sus condiciones competitivas y, en el caso de igual recaudación gubernamental, los impuestos a pagar. La recaudación de los impuestos en origen siempre es la mejor alternativa para evitar la evasión. Por último, aunque la recaudación de los estados menos desarrollados pueda aumentar, su economía estará en peor situación, ya que los productores preferirán a los estados desarrollados donde las condiciones para la producción son mejores, los mercados locales mayores y el acceso a mercados remotos está asegurado por las diferencias en las tasas.

A pesar de los argumentos anteriores, existen sólidos fundamentos para la adopción del principio de destino para gravar los flujos del comercio interestadual. Es claramente superior en varios aspectos al acuerdo híbrido actualmente en vigencia.

---

<sup>31</sup> Esta estimación, aunque más antigua, se publicó en una publicidad de página completa en el *Jornal do Brasil*, un diario de Rio de Janeiro, el 4 de abril de 1999. Para tener un patrón de comparación, la magnitud del fraude estimado, que se refiere a todo el país, es casi el doble de la recaudación mensual del ICMS en el estado de Rio de Janeiro. Dos casos de "viaje de la facturación" que se hicieron famosos algún tiempo atrás involucraron una exportación masiva fraguada de azúcar y automóviles de San Pablo al oeste del Amazonas.

Como el principio de destino se utiliza para gravar el comercio internacional, el ICMS es, desde una perspectiva nacional, un impuesto al consumo. El rol de sus ajustes en las fronteras interestadales es, esencialmente, la determinación de la distribución de la recaudación del impuesto entre los estados. Sin embargo, la elección de los ajustes en las fronteras tiene otras consecuencias y, salvo que se elija el principio de destino, se efectúa una redistribución no buscada de la recaudación entre los estados junto a otros efectos no deseados.

La sustitución del acuerdo parte-origen-parte-destino en uso en la actualidad por el principio de destino beneficiaría, mediante la redistribución de las ganancias impositivas, a los estados brasileños más pobres, que son importadores netos en el comercio interestadual. También corregiría una injusticia del presente régimen: se penaliza, aún cuando contribuya con un importante objetivo nacional, a un estado cuya balanza comercial internacional sea positiva y, por esta razón, tiende a mostrar resultados negativos en su balanza interestadual. Por un lado, sus exportaciones hacia otros países están exentas de impuestos; por el otro, sólo parte del valor de sus importaciones desde otros estados genera recaudación.

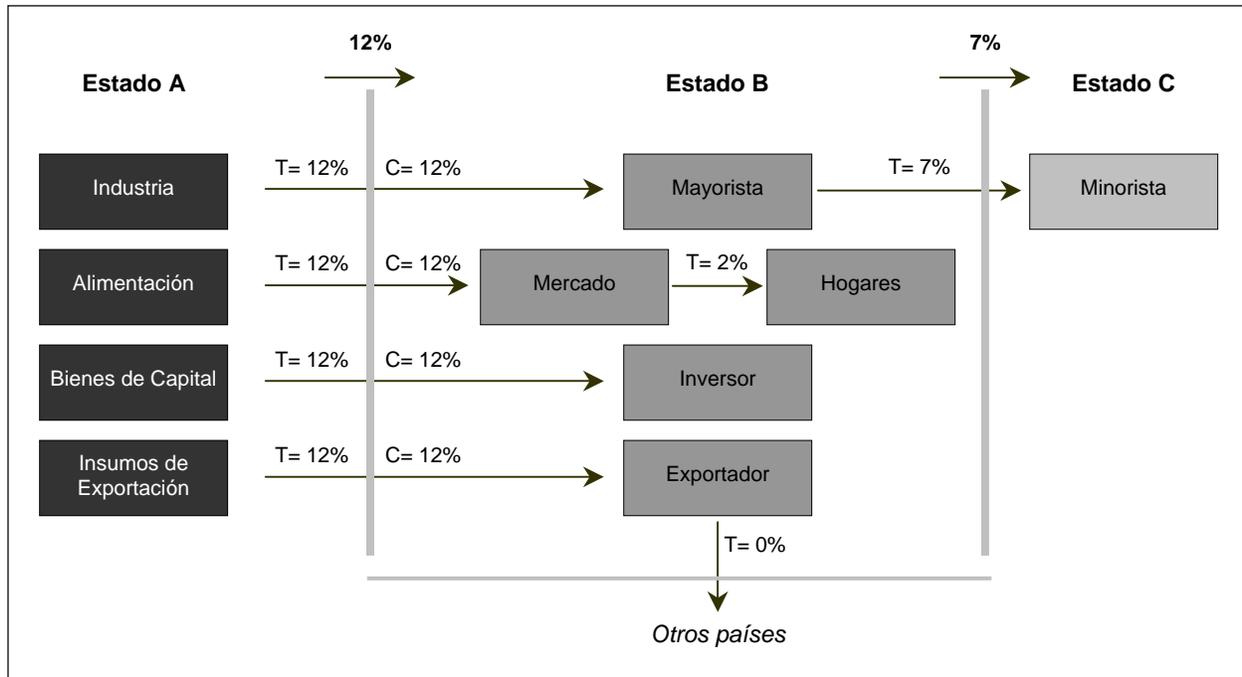
El esquema tributario interestadual actual promueve una redistribución no buscada de la recaudación entre los estados cada vez que el flujo interestadual es la última operación o lo siguen transacciones gravadas con una tasa menor que la de ese flujo. La redistribución ocurre en varios casos, tal como muestra la Figura 1. Los siguientes son ejemplos de esta situación:

- una industria en el Estado B compra un torno al Estado A, que grava el bien de capital a la tasa interestadual (12% en este caso). El Estado B no devenga ingresos impositivos pero debe otorgar un crédito impositivo del 12% a su contribuyente;
- un exportador de aceite de soja establecido en el Estado B importa porotos de soja del Estado A y paga un impuesto del 12%. Sus exportaciones hacia otros países están exentas de impuestos y el Estado B tiene que reconocerle un crédito por el impuesto que pagó al Estado A sobre sus insumos;
- el Estado B decide gravar al arroz sólo con el 2% para beneficiar a las familias de bajos ingresos. Un supermercado compra arroz al Estado A y paga un impuesto del 12% que se le acredita contra sus obligaciones. En cuanto vende el arroz a los consumidores, se le carga un 2% de impuesto. El Estado B debe un crédito impositivo al supermercado;
- un mayorista establecido en el Estado B compra salsa de tomate al Estado A y lo revende a un minorista del Estado C. La tasa interestadual para flujos provenientes de A hacia B es 12% y de B hacia C es 7%. El impuesto del 12% que pagó el mayorista al Estado A da lugar a un crédito igual contra el Estado B, mientras que su exportación hacia el Estado C sólo tiene un impuesto del 7%.

Si se aplicara el principio de destino al comercio interestadual, se evitaría la redistribución en todos estos casos.

Este principio también arroja mejores resultados que el actual procedimiento interestadual en el caso que se persiga una tributación equitativa por medio de tasas reducidas (o tasas cero) para los bienes cuyo peso en el presupuesto de las familias de bajos ingresos sea alto. Como los ingresos impositivos de un estado dependen en parte de su producción, las unidades con producción concentrada en uno o más de estos bienes pueden oponerse a tal política debido a la pérdida en la recaudación que experimentarían. Con el principio de destino, el impuesto recaudado por cada estado depende exclusivamente de su consumo, cuya distribución está mucho mejor balanceada que la de la producción. Ningún estado sufriría una pérdida inaceptable de recaudación si se implementara esta política equitativa.

**FIGURA 1**  
**REDISTRIBUCION DE LA RECAUDACION ENTRE LOS ESTADOS PROMOVIDA POR LOS AJUSTES**  
**IMPOSITIVOS EN LAS FRONTERAS INTERESTADUALES DEL ICMS HIBRIDO**



Una ventaja más del principio de destino es la limitación que impone al uso del Impuesto Subnacional como instrumento de la llamada "guerra fiscal". Los gobiernos estatales garantizan a las industrias la devolución total o parcial del ICMS pagado, generalmente bajo la forma de créditos de largo plazo con tasa de interés cero o cerca de cero, con el propósito de atraer producción a sus jurisdicciones. Aunque esta práctica ha sido ilegal desde 1975, con excepción de los casos en que la reducción pretendida se apruebe unánimemente por los veintiséis estados y el Distrito Federal, no se tuvieron en cuenta las restricciones legales ni se impuso su cumplimiento. En la década de 1990, la "guerra fiscal" se incrementó en intensidad y ocasionó conflictos en la Federación. El más sobresaliente de los casos es la disputa por la ola de nuevas plantas industriales de vehículos automotores que, desde 1995, buscaban un lugar en el país donde establecerse.

Las disparidades regionales y la ausencia de una política nacional para el desarrollo regional son el trasfondo de la "guerra fiscal".<sup>32</sup> Las políticas industriales de descentralización están inspiradas en una legítima aspiración de los gobiernos estatales para expandir la producción, el nivel de empleo y el ingreso en sus respectivos territorios.

Desde la visión de cualquier estado en particular, conceder incentivos fiscales para atraer inversiones parece tener sentido. Salvo que el beneficiario fuera a establecer su negocio en un estado determinado, aún en el caso que éste no ofreciera el incentivo, el monto de recaudación impositiva sacrificado de todas maneras

<sup>32</sup> Las disparidades de los ingresos entre los estados brasileños son muy grandes. El PIB *per cápita* de la región sudeste supera en más de tres veces al del noreste; y el PIB *per cápita* del estado más rico, San Pablo, es siete veces mayor que el del más pobre, Tocantins.

no existiría. Además, sin considerar su impacto directo sobre la producción y el empleo, las empresas recientemente atraídas provocan una actividad económica adicional, creando aún mayor cantidad de puestos de trabajo e ingresos y, por supuesto, alguna recaudación impositiva.

Si esta fuese la historia completa, el incentivo impositivo estadual sería una importante herramienta para el desarrollo. Pero, cuando otros estados reproducen la experiencia exitosa de alguno de ellos, se desata una destructiva competencia impositiva. Dadas las progresivas dificultades para atraer nuevos inversores, las políticas estaduais de incentivos se vuelven cada vez más agresivas. Entre éstas se incluye el envío de funcionarios gubernamentales a otros estados para inducir a las empresas a encarar una reubicación. Se exacerban los conflictos en la Federación.

La dinámica de la "guerra fiscal" es muy perversa. En la medida que la práctica se expande -casi todos los estados conceden incentivos similares- su eficacia disminuye. La recaudación decrece en todos los estados, pero, como los impuestos fueron reducidos de forma unánime en todas partes, el beneficio fiscal en última instancia pierde su poder para inducir a una reubicación de la producción. Cuando el proceso alcanza esta etapa, los recién llegados eligen su ubicación teniendo en cuenta sólo las condiciones de producción y del mercado, y los recién llegados importantes promueven una especie de subasta para tratar de obtener un mejor acuerdo con el estado que eligieron con anterioridad.

Dado que el incentivo provoca una competencia injusta entre los recién llegados por un lado y las empresas a las cuales no se les otorgó la exención impositiva por el otro, éstas últimas presionan con justicia a los gobiernos para lograr las mismas condiciones. En los estados financieramente débiles, que son los menos desarrollados, el nivel de recaudación prácticamente no alcanza para conceder el incentivo fiscal y, al mismo tiempo, financiar los servicios y el marco económico necesarios en calidad y cantidad para atraer nuevas producciones. Después de un tiempo, los estados más desarrollados ganan todas las batallas de la "guerra fiscal".<sup>33</sup> Las disparidades -muy grandes ya en Brasil- naturalmente tienden a incrementarse.

El costo fiscal de la "guerra impositiva" para el país es muy grande. Una disertación reciente que analiza tres casos de fábricas de vehículos instaladas hace poco tiempo llega a la conclusión que, en dos de los casos, el valor actual de la corriente de subsidios excede el valor de la inversión privada, y el costo fiscal de la creación de un empleo está por encima de US\$350.000 (Silva [2001]). Además, éste no parece ser un costo en el que se incurre para atraer inversiones al país. Probablemente, las plantas se instalarían en Brasil sin la exención impositiva.<sup>34</sup> Este es el costo de atraer la inversión a una locación en particular que, si el incentivo fuese verdaderamente efectivo, no sería el recomendado sobre la base de consideraciones de eficiencia.

La tributación basada en el origen proporciona una base para la concesión de incentivos -las exportaciones interestaduais- que no existirían si el principio de destino se pusiera en práctica. Más aún, se concede un crédito a los importadores por un impuesto que es nominalmente positivo pero que, de hecho, fue reembolsado al exportador en origen. Esto significa que, en la práctica, el estado de destino es el que paga por el incentivo que pone en desventaja a sus propias empresas que compiten con el exportador. Y existe el riesgo de que esas empresas se muden al estado que ofrece el incentivo. Esta es otra característica de la "guerra fiscal": una vez iniciada, los estados que no participan pierden.

---

<sup>33</sup> Análisis de la "guerra fiscal" en Brasil aparecen en Varsano [1997]; Prado y Cavalcanti [2000] y Silva [2001].

<sup>34</sup> Una alternativa posible aunque improbable para establecerse, dado que el mercado a abastecer es fundamentalmente el MERCOSUR, sería Argentina. Si esta alternativa fuese, de hecho, considerada y descartada debido a los incentivos, se podría decir que el costo fiscal no fue en vano. Por la otra parte, la política de los estados brasileños estaría infligiendo una pérdida a su socio.

La adopción del principio de destino para el tratamiento de los flujos interestadales inhibiría drásticamente la "guerra fiscal". Le quitaría parte de su fundamento a la concesión de incentivos. Un estado podría atraer plantas industriales mediante reembolsos impositivos sólo si la producción de la planta está dirigida a su propio mercado.

En resumen, hay sólidos fundamentos para la adopción en Brasil de un IVA dual sobre la base del destino, siempre y cuando los estados eviten la tasa cero para las exportaciones interestadales. El esquema utilizado en la Unión Europea -el registro previo de las exportaciones y la difusión de la información por medio de los VIES- en Brasil es considerado insuficiente para controlar la evasión. La mejor solución es gravar los flujos interestadales en origen y asignar dicha recaudación al estado de destino.

En el pasado se propusieron dos esquemas, uno en 1974 y el otro en 1979, que, en teoría, podían proveer dicha solución.<sup>35</sup> Los dos están relacionados con la propuesta de 1996 de la Comisión de las Comunidades Europeas (método de "cámara de compensación").

La propuesta de 1974 presentada al Senado, sugería la creación de un fondo nacional. La recaudación impositiva sería depositada en el fondo y retirada por los estados de acuerdo con fórmulas establecidas sobre la base de estadísticas comerciales interestadales. Las fórmulas se redujeron a la asignación del monto del impuesto recaudado en origen sobre las transacciones interestadales a los estados que importan bienes.

La sugerencia de 1979, presentada para la consideración de la Asamblea Constituyente en 1987, consistía en que los impuestos pagados sobre el comercio interestadual debían ser procesados sobre la base de una transacción. Como ambos procedimientos eran operativamente complicados, dada la tecnología de procesamiento de datos en la época en que fueron propuestos, ninguno se puso en práctica.

Con respecto a las propuestas recientes para la adopción de un IVA dual sobre la base del destino en Brasil, una sugerencia del Ministro de Finanzas presentada en diciembre de 1998, se asemeja a la de 1974, específicamente, en la creación de una institución donde estarían representados los gobiernos federales y estadales, para centralizar y distribuir la recaudación del IVA dual cobrado por los estados. Se utilizarían las estadísticas del comercio interestadual para la distribución de la recaudación entre los estados sobre la base del destino.

La PEC 175/95 proporcionó una solución al problema del ajuste impositivo interestadual en la frontera, originalmente llamado "el procedimiento del pequeño bote" y luego redesignado como IVA compensatorio (IVAC) en la literatura económica internacional.<sup>36</sup> Se trata de un esquema simple, de bajo costo, que permite la adopción de un IVA dual sobre la base del destino sin tasa cero para las ventas fuera del estado. Por el contrario, las ventas se gravan en origen, minimizando así la evasión y las distorsiones del tipo analizado en la subsección anterior. La propuesta de IPEA/BNDES, de 1998, presentó una versión mejorada del esquema, que se adoptó en la propuesta de enmienda aprobada por una comisión de la Cámara de Diputados a principios de 2000.

El problema que resta resolver es que, para implementar un IVA dual sobre la base del destino sin tasa cero para las exportaciones interestadales, el Impuesto Estadual original no debería cruzar la frontera

---

<sup>35</sup> El Senador Helvídio Nunes propuso el procedimiento de 1974 (*Diário do Congresso Nacional*, 31/10/ 74, seção II, pp. 5.013-5.028). El esquema de 1979 se presentó en Varsano [1979], pp. 340-341.

<sup>36</sup> La versión original del procedimiento se encuentra en Varsano [1995]. La versión mejorada, presentada en Varsano [1999], se benefició con un análisis del método con el Prof. Charles E. McLure Jr., del que también surgió McLure [2000].

(por ejemplo, un río, como muchas veces sucede). Si lo hiciera, debería haber un crédito impositivo para evitar el doble gravamen en la transacción siguiente; y el estado de origen no podría otorgar el crédito al importador, ya que es un contribuyente de otra jurisdicción.

Pero, con respecto a la parte federal del IVA dual, las fronteras estatales son irrelevantes. Por lo tanto, siempre y cuando el exportador y el importador sean contribuyentes federales, una solución al problema sería transportar el Impuesto Estadual a través del río a bordo del "pequeño bote", es decir, del Impuesto Federal. En otras palabras, el Impuesto Estadual al comercio que cruza la frontera se cobra en origen, incorporado al Impuesto Federal, y el gobierno central concede el crédito correspondiente al importador. El resultado es que el IVA subnacional alcanza la otra margen del río libre de costos impositivos previos y listo para seguir su curso como un impuesto del estado de destino.

Este simple procedimiento puede manejar, en forma automática y prácticamente sin costo, las transacciones entre los comerciantes registrados sujetos al régimen impositivo normal, que constituyen el grueso del comercio interestadual. En el caso de que el importador sea un hogar identificable (venta a distancia), un comerciante no registrado o un pequeño comerciante registrado no gravados de acuerdo con el valor agregado, se debe utilizar otro sistema. El Impuesto Estadual se paga también al gobierno central -pero de forma separada para que se conozca la recaudación impositiva total de esta clase-, que comparte los ingresos con los estados, en proporción a sus propias y respectivas recaudaciones del IVA. Esta distribución es la de un impuesto sobre la base del destino.

No existe ningún tratamiento general factible para el comercio que cruza las fronteras, ya que el vendedor no puede identificar el domicilio de los compradores. En este caso, corresponde el impuesto sobre la base del origen. Pero éste es un componente sin importancia del comercio interestadual, excepto cuando las tasas estatales son muy diferentes o se comercian bienes de altos precios unitarios.<sup>37</sup>

Una cuarta solución factible para este problema, nunca analizada en Brasil, es el llamado "IVA prepago", presentada en Poddar [1999]. Según este procedimiento, el importador pagaría el impuesto correspondiente a la transacción interestadual al estado de destino. La prueba del pago se presentaría al exportador antes del envío. El importador al recibir los bienes, si es un comerciante registrado, tendría derecho a un crédito impositivo, igual al valor del IVA prepago, que compensaría contra sus obligaciones frente al IVA.

La solución del IVA dual revela y, probablemente exagera, la cuestión de la competencia fiscal vertical, es decir, la disputa entre dos niveles de gobierno que explotan la misma base impositiva. El gobierno federal y los gobiernos estatales deben llegar a un acuerdo -o el Congreso Nacional debe decidir- sobre la intensidad con la que cada uno usará la base impositiva común.

Con el fin de evitar esta difícil cuestión algunos recomiendan que el IPI sea reemplazado por un conjunto de impuestos selectivos, que sean cada vez más específicos en lugar de más generales. Un problema que surge con respecto a esta propuesta es que los productos del petróleo, los servicios de comunicación y la energía eléctrica, tres importantes candidatos para los impuestos selectivos, son en la actualidad, de acuerdo con la Constitución, bases exclusivas del ICMS y de los impuestos al comercio exterior.

Otros argumentan que el IVA no es adecuado para las unidades subnacionales y apoyan su federalización (o extinción) y la adopción por parte de los estados de un RST. Este grupo debería recordar que los estados brasileños han estado recaudando el IVA durante treinta y siete años mientras que no existe ninguna

---

<sup>37</sup> Los vehículos, probablemente el más importante de estos ítems, pueden ser gravados, de ser conveniente, de acuerdo con el lugar donde fueron registrados y los dueños deberán pagar la diferencia entre la tasa de su jurisdicción y la que efectivamente pagó.

tradición con respecto al RST. Además, el sector minorista en Brasil, a pesar de un movimiento reciente hacia la concentración, todavía se caracteriza por poseer un gran número de pequeñas empresas. El RST puede ser útil como impuesto municipal que se superpone al IVA a nivel minorista, pero es muy improbable que pueda proveer ingresos en un nivel comparable al ICMS.

#### **4.3. Impuestos a las Ganancias, las Nóminas y la Propiedad: Equidad, competitividad y ahorro**

Para los países desarrollados, la tributación sobre las ganancias de las personas físicas es más importante como fuente de recaudación que el Impuesto a las Ganancias de las Sociedades. A pesar del hecho de que el control de la evasión es más difícil, este impuesto ofrece la ventaja de interferir escasamente con el proceso de producción y de permitir la graduación de los gravámenes de acuerdo con la capacidad de pago, a fin de introducir alguna progresividad en el sistema impositivo o, por lo menos, de compensar la regresividad inherente a otras obligaciones.

La tributación sobre los ingresos de las empresas, al igual que la tributación sobre las nóminas, no obstante su uso difundido, puede promover importantes distorsiones económicas. Más aún, dado que los acuerdos que rigen el comercio internacional no contemplan los reintegros impositivos para las exportaciones con relación a estos gravámenes, pueden reducir la capacidad de competitividad de las empresas locales en el caso que su intensidad sea mayor que las de impuestos similares vigentes en otros países con los que compiten.

En Brasil -si se considera, además del Impuesto a las Ganancias, la CSLL- los ingresos de las empresas están sujetos a gravámenes más altos que los ingresos individuales. Esta situación debe ser revertida con el propósito de mejorar tanto la equidad como el impacto de la tributación sobre la competitividad de las empresas locales. Los gravámenes sobre la propiedad o la riqueza también podrían contribuir para hacer que el sistema impositivo sea más equitativo.

Se debe reconocer que la rápida e intensiva movilidad del capital internacional que existe en la actualidad impide la tributación altamente progresiva de los ingresos al igual que una fuerte tributación sobre la riqueza. Un intento para imponer tales gravámenes sería frustrado por la fuga de capitales, que daría como resultado reducciones en la inversión y en el empleo. Como corolario, la acción redistributiva del gobierno debería concentrarse en la parte de los gastos del presupuesto, a través de programas sociales enfocados en los más pobres. Sin embargo, esto no significa que no haya espacio para mejorar la equidad del sistema impositivo brasileño.

Con respecto a la tributación de la riqueza, la Constitución de 1988 dio poder a la Unión para establecer el IGF, pero hasta el momento el impuesto no está vigente. El ITCMD, reservado a los estados, y que debe gravar el valor total del patrimonio, por lo general tiene en cuenta sólo el valor de los bienes inmuebles, gravados a una tasa uniforme, usualmente del 4%. El ITR, un impuesto federal, debería penalizar a la tierra agrícola ociosa, pero su recaudación está muy cerca del cero.

La creación del IGF con tasas razonables, una mejor administración, la adopción de la tributación progresiva sobre el valor del patrimonio en el caso del ITCMD y un serio esfuerzo para imponer el ITR, posiblemente transfiriendo la autoridad para recaudar el impuesto a los gobiernos estatales o al gobierno federal, seguramente contribuiría a hacer que el sistema tributario sea más equitativo.

La mayor parte del análisis sobre la reforma impositiva que se viene llevando a cabo desde 1995 se ha concentrado en Enmiendas Constitucionales. Como la reforma del Impuesto a las Ganancias depende exclusivamente de cambios en las leyes ordinarias, no está en la agenda. No obstante, se podrían hacer

varios cambios en el Impuesto a las Ganancias a fin de mejorar la equidad del sistema impositivo y, probablemente, incrementar la tasa de ahorros brasileña, cuyo bajo nivel es una importante restricción al crecimiento. Una lista no exhaustiva de los temas que merecerían ser considerados es la siguiente:

- Se deberá rever el tratamiento más favorable de los ingresos agrícolas.

A pesar del hecho de que las actividades agrícolas presentan peculiaridades que la legislación impositiva debe considerar, el tratamiento de los ingresos agrícolas es una de las principales deficiencias detrás de la débil progresividad del Impuesto a las Ganancias brasileño;

- Se deberá abolir la tributación privilegiada de las utilidades distribuidas.

En Brasil se aceptaron dos proposiciones como correctas sin mucha discusión. En primer lugar, que se debía integrar el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas y de las empresas para evitar la doble tributación sobre el ingreso de capital. En segundo lugar, que el Impuesto a las Ganancias discrimina contra el capital en acciones, ya que sus ingresos son gravados mientras que los pagos de intereses son deducibles. La primera de estas proposiciones es dudosa y la segunda falsa.

La doble tributación existiría únicamente si la incidencia del Impuesto a las Ganancias de las empresas fuera sobre el capital. La literatura sobre finanzas públicas no es concluyente en este aspecto y una gran cantidad de trabajos empíricos sobre el desvío de este impuesto no ayudó mucho para resolver el dilema. No obstante, la legislación brasileña sobre el Impuesto a las Ganancias exime a los dividendos de ese impuesto en relación a las personas físicas. Si en realidad existiera un desvío total o parcial del impuesto, la ley estaría privilegiando la renta del capital.

Más aún, la tributación de los dividendos, sin importar si el Impuesto a las Ganancias de las empresas se desvía o no, introduciría un sesgo contra la distribución de los beneficios. Como los beneficios no distribuidos son una importante fuente de ahorro mientras que los dividendos pueden ser ahorrados o consumidos, una práctica de este tipo aumentaría la tasa de ahorro de la sociedad y, por ende, el crecimiento económico.<sup>38</sup> La certeza referida al efecto sobre los ahorros y la dudosa incidencia llevan a la conclusión de que la tributación total de los dividendos es una mejor política.

El argumento de que el Impuesto a las Ganancias discrimina contra el capital accionario es incorrecto en el caso del impuesto brasileño a las ganancias de las empresas.

De hecho, los prestatarios deducen los pagos de intereses de sus ingresos para calcular sus deudas impositivas. Sin embargo, esto no significa que los pagos de intereses queden sin gravar ya que el prestamista, por lo general un banco, también es un contribuyente cuyos ingresos de intereses están sujetos al Impuesto a las Ganancias.

Para evitar la supuesta discriminación, la ley acepta que el interés se pague a los dueños del capital accionario y se deduzca de la base impositiva de las ganancias de las empresas. Más aún, el interés sobre el capital accionario está sujeto exclusivamente a un 15% de retención impositiva, mientras que los ingresos del trabajo son susceptibles de retenciones progresivas y del ajuste impositivo anual cuando se gravan las ganancias totales según tasas progresivas.

En resumen, el pago de intereses al capital accionario es una ficción legal sin justificación que favorece al capital frente al ingreso del trabajo, siempre que las utilidades sean distribuidas bajo la forma de pago de intereses. De esta manera, discrimina contra los ingresos retenidos y, como en el caso anterior, tiende a reducir los ahorros.

<sup>38</sup> La inversión de los beneficios no distribuidos se acumula al capital bajo la forma de un incremento del valor de las acciones. Las ganancias del capital son gravadas únicamente al liquidarlas. De este modo, se difiere el impuesto hasta que se venden las acciones. Debe señalarse que el tratamiento preferencial de los dividendos fue parte de una política que intentaba estimular al mercado de capitales, con la mirada sobre el objetivo de la "democratización de la propiedad del capital", democratización que no tuvo lugar.

- Se podría disponer una deducción de la inversión.

El estímulo de la tasa de ahorro es claramente un objetivo deseable en un país como Brasil, que necesita crecer rápido y que tiene un nivel de ahorro más bien bajo. La retención de ingresos es en todos lados una importante fuente de ahorro y quizá la más importante. Por lo tanto, la eliminación de la preferencia por la distribución de utilidades puede ser complementada por algún incentivo para invertir los ingresos retenidos, que puede tener la forma de deducciones impositivas con relación a la acumulación de capital por parte de la empresa.

- La estructura de la tasa impositiva sobre las ganancias de las personas físicas debería ser más progresiva. Por encima de un umbral de exenciones, la tasa del Impuesto brasileño a las Ganancias de las Personas Físicas varía del 15% al 27,5%. La amplitud de los niveles impositivos es pequeña y la tasa marginal más alta es relativamente baja en comparación con las de otros países. Parece haber razones para mejorar la estructura de la tasa a fin de compensar la regresividad de otras importantes fuentes de recaudación.

Es evidente que la progresividad y la intensidad de la tributación sobre las ganancias no son cuestiones puramente técnicas. Son temas que se deben decidir mediante un debate político. Hace menos de dos años se presentó al Congreso Nacional -y fue rechazada- una propuesta de estructura de tasas, que conservaba el total de la recaudación impositiva pero aumentaba la progresividad de las tasas y sugería una tasa marginal máxima del 35%. Quizá, el nuevo Congreso sea más sensato con respecto a este problema que el anterior.

- Se deberían analizar las deducciones al Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas para gastos médicos y de la educación.

La legislación del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas permite la completa deducción de los gastos médicos, incluido el seguro médico, y una deducción limitada del derecho de inscripción y otros gastos educativos. Estas son cláusulas antiguas con raíces muy profundas y, por lo tanto, difíciles de cambiar. Sin embargo, merecerían un debate político.

Como los ciudadanos pobres no pagan Impuestos a las Ganancias, estas cláusulas privilegian a las clases media y alta. Además, el subsidio otorgado depende de la tasa marginal del contribuyente y, por lo tanto, es regresiva. El tema a discutir es si la sociedad debe continuar subsidiando los gastos de las personas más acomodadas, mientras que aquellas que están en las categorías de más bajos ingresos y que no pueden pagar colegios privados y atención médica deben recurrir a la educación pública y a los sistemas de salud que están en mal estado debido a décadas de escasez de fondos.

- Se debe evitar la constitución de una empresa para disfrazar una relación laboral.

La constitución de una firma para sustituir una relación laboral anterior o una posible relación es una práctica muy desarrollada entre las personas de altos ingresos en Brasil. Los ejecutivos de empresas, los artistas y otros profesionales bien pagos ya no son empleados sino propietarios de pequeñas empresas que prestan servicios a su anterior empleador. Esta práctica tiene el doble objetivo de evitar alguna rigidez que impone la ley al mercado laboral y de economizar en los pagos impositivos sobre las ganancias y las nóminas. La reforma del mercado laboral y los cambios en las normas de tributación son necesarios para revertir el incentivo que fomenta tal comportamiento.

El Impuesto sobre las Nóminas es la fuente principal de financiamiento de los servicios de seguridad social en Brasil y en otros países. Por lo tanto, aunque afecte la competitividad de las empresas brasileñas, este problema no es tan serio como el de los Impuestos a las Ventas Brutas, dado que lo que cuenta es la diferencia en las intensidades de los gravámenes.

Sin embargo, la reforma de los sistemas de seguridad social es un ítem importante de la agenda internacional. Los Impuestos a las Nóminas imponen una gran brecha fiscal entre los costos salariales para las empresas y los salarios netos que estimulan las relaciones laborales informales. Estas relaciones, además de contribuir a hacer más precario el empleo, reducen la base del Impuesto a las Nóminas. La tendencia general es hacia una reducción de la carga sobre el ingreso salarial, lo que significa que la diferencia de tasas aumentará, salvo que Brasil introduzca cambios similares.

Una solución posible para el problema de la seguridad social es recortar la protección que se da a los trabajadores a fin de reducir las necesidades financieras y, de este modo, posibilitar que la carga impositiva sobre las nóminas sea más liviana. Las reacciones a este tipo de propuesta varían de acuerdo con las diferentes realidades políticas e institucionales de cada país, siendo la fuerza de los sindicatos de trabajadores un importante factor. La tributación sobre las nóminas es mucho más importante en Europa que en Asia. En América Latina, Chile es el país que produjo la reforma más radical en los últimos años y, como consecuencia de ella, la tributación salarial tiene una baja participación en el total de la carga impositiva.

La solución alternativa es asignar la tributación de las nóminas exclusivamente al financiamiento de los gastos del seguro social -que no es el caso de Brasil,- y buscar fuentes complementarias de recaudación que puedan reducir la dependencia del sistema de la tributación de los salarios. Dado que el sistema de seguridad social brasileño experimentó una reciente reforma que ajustó los beneficios y que nuevos recortes tienen pocas posibilidades de ser aprobados,<sup>39</sup> la alternativa considerada en este párrafo parece ser la única factible.

#### 4.4. Una propuesta para las contribuciones sociales

Como se mencionó en la nota al pie 1, las contribuciones sociales son impuestos destinados para las actividades de la seguridad social, que comprenden el seguro social, la salud y la asistencia social. El Impuesto sobre los Salarios está asignado de forma exclusiva al seguro social, pero el Impuesto sobre las Nóminas financia también el seguro por accidentes de trabajo, el FGTS, gastos de educación y un conjunto de instituciones conocidas, para abreviar, como el "Sistema S". Las otras contribuciones sociales importantes son el PIS/PASEP, la COFINS, la CPMF y la CSLL (véase Cuadro 1).

La CSLL es un Impuesto a las Utilidades, de naturaleza similar al Impuesto a las Ganancias de las Empresas, pero con diferente base y características. Ambos deberían ser objeto de un esfuerzo dirigido hacia la simplificación que diera como resultado la unificación de los impuestos; es decir, características comunes y una base única a la que se podrían aplicar dos tasas diferentes.

Una Contribución sobre el Valor Agregado (CVA) podría sustituir al PIS/PASEP y la COFINS. También podría reemplazar, como fuente de financiamiento, a la CPMF y a las contribuciones para el "*salário-educação*" y al "Sistema S". De acuerdo con una estimación grosera realizada en otro lugar (Varsano [2003]), una tasa del 12% sería suficiente para producir la recaudación necesaria.

La eliminación del Impuesto sobre las Nóminas es imposible. Pero, cuanto menor sea la intensidad de su uso, mayor será la competitividad de los productos brasileños, tanto en el mercado local como en el exterior. Se podría utilizar otra fuente de recaudación que proveyera parte de su recaudación. Una buena

---

<sup>39</sup> El texto se refiere al Régimen General de Seguridad Social. Los empleados públicos están sujetos a un régimen especial cuyos beneficios serán revisados.

candidata sería la CVA. Pero como los estados brasileños continuarán recaudando el ICMS, cuya tasa más común es de alrededor del 17%, y que el gobierno federal también usa la base del IVA (o que se podría crear un IVA dual), el 12% sería ya una tasa alta para la CVA.

Una alternativa atractiva para reducir la carga sobre las nóminas consiste en destinar la CPMF exclusivamente para el financiamiento del seguro social. El producto del impuesto recaudado de las personas físicas reemplazaría a una parte de los actuales ingresos del Impuesto sobre las Nóminas. Las empresas podrían compensar la CPMF pagada con sus obligaciones impositivas sobre las nóminas. Para aquellas que pagan de forma correcta el Impuesto sobre las Nóminas, la CPMF desempeñaría la función de una retención impositiva o, si las utilidades fuesen bajas, la de un impuesto mínimo. El principal defecto de la CPMF, su efecto acumulativo, sería prácticamente eliminado, pero se preservarían sus características favorables.

Las características favorables de la CPMF incluyen su alto rendimiento, obtenido con muy bajos costos de administración y cumplimiento. También es un poderoso instrumento para controlar la evasión, dado que el monto total de los débitos bancarios es un buen indicador de las ventas brutas o del nivel de vida del contribuyente. Penalizaría a aquellos que hacen negocios en mercados informales que no están sujetos a otros impuestos. Se estimularía la formalización de las relaciones laborales ya sea porque la informalidad se tornaría más onerosa (si la tasa fuera más alta que en el presente) como porque las relaciones laborales formales se volverían más económicas. Una mayor incidencia aún sobre las personas físicas probablemente sea muy progresiva, porque las personas dentro de las categorías de más bajos ingresos no tienen depósitos bancarios.

Una estimación grosera indica que cada 0,1 punto porcentual de la tasa de la CPMF produciría la misma recaudación que un punto porcentual de la tasa del Impuesto sobre las Nóminas (*Ibidem*). Otro artículo sostiene que hay una curva de Laffer que relaciona el rendimiento de la CPMF con su tasa y que el máximo rendimiento corresponde a una tasa del 0,7% (Albuquerque [2001]). Si se admite que esta conclusión es correcta, la recaudación proveniente de la CPMF, a la tasa de máximo rendimiento, reemplazaría alrededor de un tercio de los ingresos actuales del Impuesto sobre las Nóminas asignados al seguro social.

## V. EL PROCESO DE REFORMA EN CURSO Y LAS DIFICULTADES FUTURAS

La actual discusión sobre la reforma tributaria viene desde 1995, cuando el Presidente propuso al Congreso Nacional una enmienda del capítulo sobre el sistema impositivo de la Constitución (PEC 175/95). Han pasado casi ocho años y el proceso continúa, después de interrupciones y retrocesos, pero hasta el momento ha tenido muy pocos resultados prácticos. Se espera que en 2003 cobre algún impulso.

Los procedimientos legislativos relacionados con la PEC 175/95 comenzaron con la designación de una comisión especial de la Cámara de Diputados para evaluar la propuesta. Pocos meses después, la creciente evidencia de que el propio impulsor no tenía mucho interés en desarrollar la reforma propuesta provocó un alto en el proceso. En su lugar, se hizo un gran esfuerzo para aprobar, en septiembre de 1996, la ya mencionada Ley Kandir. Aunque esta ley promovió importantes cambios en el ICMS, dejó de lado otras cuestiones fundamentales cuyo tratamiento depende de una enmienda constitucional, entre las que sobresale el tratamiento impositivo de los flujos comerciales interestaduais.

En 1997, los miembros de la comisión especial decidieron reiniciar el proceso de reforma tributaria. Se invitó a autoridades de la rama del Ejecutivo a las audiencias. La conclusión general fue que el objetivo de la PEC 175/95 era demasiado estrecho y que la reforma debía contemplar no sólo los impuestos sino también las contribuciones sociales. Se reactivaron los procedimientos legislativos y el relator de la comisión preparó un proyecto sustitutivo, sobre la base de la PEC 175/95, que comprendía las contribuciones sociales al igual que los impuestos. El mismo equipo técnico que había preparado la PEC 175/95 armó un proyecto similar, la propuesta IPEA/BNDES ya mencionada, difundida en noviembre de 1998. El Ministro de Finanzas preparó una propuesta de reforma diferente que fue anunciada algunos días después.

Al comenzar el siguiente período legislativo, a principios de 1999, se designó una nueva comisión especial para tratar la cuestión. Después de meses de discusión, se preparó otro proyecto sustitutivo -sobre la base del anterior y de la propuesta IPEA/BNDES-, que se votó en la comisión y se aprobó con treinta y cinco votos a favor y sólo uno en contra.

Según el votante solitario en contra, este resultado no refleja la aprobación unánime del contenido de la propuesta sustitutiva sino un acuerdo entre los miembros de la comisión con respecto a que las divergencias podían ser dirimidas más adelante, cuando el plenario de la Cámara de Diputados considerara la propuesta. De todos modos, significó un importante paso hacia la reforma, ya que el proyecto fue el resultado de un gran esfuerzo de negociación que involucró a todos los partidos políticos y gobiernos estatales, al igual que a las instituciones que representan a los gobiernos municipales y a la mayoría de los segmentos del sector privado.

A pesar de todo el esfuerzo político, la propuesta no prosperó debido a la fuerte oposición proveniente de un agente central del proceso, el Ministerio de Finanzas. Se alegó que se podía lograr la eliminación de la tributación acumulativa sin recurrir a una enmienda constitucional -de hecho, aceptadas algunas limitaciones técnicas, esto es cierto-; y que la propuesta en caso de ser aprobada pondría en riesgo, por lo menos en el corto plazo, la recaudación impositiva en medio de un proceso de ajuste fiscal.

En diciembre de 1999 se formó una comisión tripartita -funcionarios del Ministerio de Finanzas, secretarios de finanzas de los estados y miembros del Congreso- con la intención de resolver la disputa. Después de más de tres meses de conversaciones, se llegó a un punto muerto. Se envió la propuesta al plenario de la Cámara de Diputados, pero, sin el apoyo del gobierno federal, nunca fue votada. En consecuencia, se perdió una oportunidad sin parangón para llevar a cabo una reforma completa del sistema impositivo.

La movilización política para lograr una reforma impositiva no ha sido totalmente en vano. En 2001, utilizando el mismo argumento del Ministerio de Finanzas, se presentó al Congreso un proyecto de ley cuyo objetivo era mitigar el efecto acumulativo de las contribuciones sociales. Se reiniciaron las negociaciones y la Medida Provisional N° 66, convertida en la Ley N° 10.637/02,<sup>40</sup> estableció la vigencia de la propuesta para el PIS/PASEP, cuya recaudación es relativamente pequeña, lo que implica un bajo riesgo para el ajuste fiscal. La ley determina que, después del experimento del PIS/PASEP, el Poder Ejecutivo presentará al Congreso Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2003, un proyecto de ley con el propósito de aliviar el efecto acumulativo de la COFINS.

El proyecto sustitutivo de reforma impositiva que aprobó la Comisión Especial está aún dormido en algún cajón de la presidencia de la Cámara de Diputados. Un documento reciente suscripto por el Presidente de la República y todos los Gobernadores Estaduales establece que será utilizado en el "proceso de definición de la propuesta de reforma impositiva".<sup>41</sup> En consecuencia, se percibe que el gobierno federal y los gobiernos estadales intentarán presentar una nueva y consensuada propuesta. La dificultad es que el consenso entre los gobiernos de todos los estados y el gobierno federal sólo es posible con respecto a un conjunto limitado de cuestiones, la mayor parte de ellas concentrada en temas fiscales más que económicos. Cualquier reforma impositiva consensuada, con seguridad será insuficiente.

Debe señalarse que la mayor parte de la discusión sobre la reforma impositiva desde 1995, incluida la reciente que involucró a los Gobernadores y al Presidente, se ha referido al nivel constitucional. Una reforma impositiva completa en Brasil debe considerar tres niveles diferentes de cambios.

El primer nivel es el constitucional. La Constitución brasileña define los lineamientos principales del sistema impositivo y, en ciertos casos, también las características de algunos impuestos. Por ejemplo, una reforma profunda del ICMS requiere enmiendas constitucionales.

El segundo nivel es el de otras normas legales. Las enmiendas constitucionales requieren nuevas leyes complementarias o cambios en las ya existentes. Además, existen casos en los que la reforma pretendida sólo demanda cambios en las leyes ordinarias, tal es el caso, por ejemplo, del Impuesto a las Ganancias.

El tercer nivel es el de la administración. Independientemente de lo buena que sea la concepción de un sistema impositivo, su calidad estará limitada por la habilidad de la administración impositiva. Mejorar su condición es una tarea diaria que vale la pena. No obstante, una reforma capital, que requiera cambios en las normas y los procedimientos, es una buena oportunidad para un salto cualitativo.

El hecho de que las discusiones sobre la reforma hayan considerado casi con exclusividad el primero de los niveles mencionados explica la falta de énfasis sobre el tema de la equidad, comúnmente un objeto de las leyes ordinarias. Por otra parte, debe señalarse que el progreso alcanzado hasta el momento en el proceso de reforma tuvo lugar en el segundo nivel; es decir, la ley del ICMS, de 1996, y la que modificó al PIS, de 2002. El fracaso para lograr una reforma importante en el nivel constitucional se debe a varias restricciones que frenan el proceso. El desafío consiste en alcanzar los objetivos que valen la pena al mismo tiempo y que se satisfacen los condicionamientos. Para ello, es necesario contar con habilidad técnica y, por encima de todo, un gran esfuerzo de negociación política.

---

<sup>40</sup> Medida Provisional N° 66, del 28 de agosto de 2002, convertida en Ley N° 10.637, del 30 de diciembre de 2002.

<sup>41</sup> El documento, conocido como la "Carta de Brasilia", y firmado por el Presidente y los Gobernadores el 22 de febrero de 2003, es una garantía de apoyo a las reformas impositivas y de la seguridad social. La cita corresponde al ítem 10 sobre la reforma tributaria del documento.

Un obstáculo importante para seguir adelante con la reforma ha sido cierta aprensión con respecto a su repercusión sobre el ajuste fiscal. Cualquier reforma impositiva relevante implica cierto riesgo con respecto al nivel de la recaudación impositiva; no a raíz de complicaciones técnicas o administrativas, que pueden ser superadas, sino a raíz de disputas judiciales relacionadas con los cambios, que pueden interrumpir los pagos de impuestos por algún tiempo. Por otra parte, a menos que se corra algún riesgo, la reforma que reduciría la inequidad y los efectos perniciosos sobre la producción no tendrá lugar y, como consecuencia de ello, será imposible mantener la recaudación impositiva en el alto nivel actual por mucho tiempo. Por lo tanto, el dilema entre la reforma tributaria y el ajuste fiscal es sólo aparente. El ajuste no durará mucho si no se alcanza la reforma.

Otra cuestión difícil, una real que requiere intensa negociación, es la autonomía subnacional fiscal. A pesar de que las transferencias intergubernamentales juegan un rol importante en el financiamiento de los gobiernos subnacionales brasileños, en especial de las unidades más pobres, las recaudaciones propias han representado una gran parte del presupuesto total en los estados más desarrollados desde que la Constitución de 1891 estableció el federalismo. Las unidades subnacionales siempre gozaron de un alto grado de autonomía para legislar sobre cuestiones tributarias. La tradición impositiva, al igual que una tendencia mundial hacia la descentralización del gasto público, recomienda la preservación de la autonomía fiscal subnacional.

Aunque la autonomía subnacional sea un atributo deseable, no debe estar por encima del interés público. Es decir, la facultad para fijar impuestos de las unidades subnacionales no debe ocasionar distorsiones en la asignación de los recursos o en la distribución geográfica de los flujos comerciales y financieros. En particular, se deben evitar las políticas tipo "*beg thy neighbor*", que han sido fuente de conflicto en la Federación, lo que significa que algún nivel de armonía entre los impuestos subnacionales es necesario. Por consiguiente, el proceso de reforma tributaria deberá considerar una difícil cuestión que radica en encontrar un equilibrio adecuado entre la autonomía subnacional y la necesidad de una coordinación, tanto horizontal como vertical, de las prácticas impositivas.

Cada vez que se reinician las discusiones sobre la reforma, la distribución de la recaudación entre los tres niveles de gobierno y entre las unidades de cada nivel surge como el punto más prominente. Esta es una cuestión difícil, de naturaleza conflictiva, que debe atravesar un meticuloso análisis y no puede ser resuelta sin largas y difíciles negociaciones. A pesar de su importancia, dadas las actuales condiciones en Brasil, es menos urgente que la necesidad de corregir las distorsiones que el sistema tributario impone al sistema productivo. Es conveniente, por lo tanto, mantener el tema fuera de la agenda hasta que se complete la parte de la reforma cuyo objetivo es remover los obstáculos para el crecimiento económico.<sup>42</sup>

De todos modos, cualquier reforma impositiva implica cambios en la distribución de la recaudación impositiva entre las unidades gubernamentales, al igual que en la distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes. Si se asume que la reforma intenta mantener constante la carga impositiva total -un objetivo establecido del proceso en curso- habrá, en el corto plazo, ganadores y perdedores. En el largo plazo, los beneficios provenientes de la reforma pueden llevar a una situación en la que todos sean ganadores. Sin embargo, no hay garantía de que este hecho ocurra. Por el contrario, las probabilidades indican que aún en el largo plazo y a pesar de la ganancia global algunos van a perder.

Este hecho impone dos condiciones adicionales para la realización de la reforma. En primer lugar, cada vez que se prevén grandes cambios en la distribución de la carga impositiva o de la recaudación, es necesario

---

<sup>42</sup> Por supuesto, esto no es un impedimento para el inmediato comienzo del trabajo técnico que servirá como base para futuras negociaciones y decisiones.

que haya un período de transición de un régimen impositivo a otro, a fin de suavizar los cambios en los precios relativos y las dimensiones presupuestarias. En segundo lugar, la concepción de un nuevo sistema tributario debe considerar que cada unidad de la Federación se opondrá a los cambios que impliquen pérdidas en la recaudación. Si estas pérdidas fueran importantes, el proyecto deberá anticipar los medios -incremento de la propia recaudación o de las transferencias intergubernamentales- para compensar las pérdidas.

De aquí se desprende que una medida clave para el éxito de la reforma tributaria brasileña es garantizar un intenso esfuerzo de negociación política con normas de transición y mecanismos de compensación concebidos previamente en el caso de que hubiera grandes variaciones no intencionales en la recaudación disponible para cada unidad gubernamental. Algunas de las principales mejoras impositivas -por ejemplo, la adopción del principio de destino para el tratamiento de los flujos comerciales interestaduais- tienen el efecto colateral de reducir de modo severo la recaudación disponible para algunas unidades. Si no se lo compensa y/o mitiga de alguna manera, el efecto colateral provocará una fuerte resistencia a la implementación de la medida.

En resumen, el proceso de reforma tributaria en curso no ha ido muy lejos después de siete años de discusiones. Una amplia reforma tributaria es todavía un objetivo remoto, pero se lograron algunos resultados limitados como los relacionados con el ICMS y el PIS/PASEP. Esta circunstancia refuerza el juicio, implícito a lo largo de todo este trabajo, de que se debe considerar a la reforma tributaria brasileña como un largo proceso en el que un modelo de sistema tributario ideal es aplicado por etapas, a medida que lo permitan las condiciones económicas y políticas, y no como un evento único.

Si este juicio es correcto, la coherencia de la reforma tributaria requeriría que el gobierno asignara a un grupo ejecutivo, con atribuciones técnicas y políticas, la responsabilidad de concebir un modelo ideal de sistema impositivo y de conducir el proceso de reforma tributaria. Después de cada ronda de procedimientos legislativos, el grupo debería ajustar el modelo, teniendo en cuenta los cambios introducidos por el Congreso, con el fin de mantener la coherencia del sistema impositivo.

La Sección IV anterior no proporciona un modelo de sistema impositivo completo, pero contiene un inventario razonable, aunque no exhaustivo, de características impositivas que necesitan ser reformadas como así también varias propuestas en esa dirección.

---

**BIBLIOGRAFIA**

- ABRASF. *O Financiamento dos Municípios Brasileiros*. Noviembre, 1998.
- AFONSO, J. R.; F. REZENDE Y R. VARSANO. "Reforma Tributária no Plano Constitucional: Uma Proposta para Debate". Texto para Discussão, N° 606, Brasília: IPEA. Noviembre, 1998.
- AFONSO, J. R.; ET AL. "Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma", *Revista do BNDES*, 9, pp. 25-50. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro. Junio, 1998.
- ALBUQUERQUE, P. H. "Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidências", *Trabalhos para Discussão N° 21*. Banco Central do Brasil. Brasília. Junio, 2001.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "A Common System of VAT: A Programme for the Single Market". Bruselas. 1996.
- EBRILL, L.; ET AL (EDS.). *The Modern VAT*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2001.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. *A Reforma do Ministério da Fazenda e Sua Metodologia - Relatório Final*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1967.
- LEZAN, E. Y R. VARSANO. "O Sistema Tributário Brasileiro", (mimeo). 1981.
- MCLURE, C. E. "Implementing Subnational Value Added Taxes on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT)", *International Tax and Public Finance*, 7 (6), pp. 723-740. Diciembre, 2000.
- MORA, M. Y R. VARSANO. "Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts from the Nineties", Texto para Discussão N° 854. Rio de Janeiro: IPEA. Diciembre, 2001.
- OFICINA INTERNACIONAL DE DOCUMENTACIÓN FISCAL. *The Report of the Fiscal and Financial Committee and the Report of the Sub-Groups A, B and C*. Oficina Internacional de Documentación Fiscal. Amsterdam. 1963.
- PODDAR, S. "Considerations in the Design of a VAT at the State Level in India", trabajo preparado para el *VAT Seminar for Senior Officials from the Center and the States*. Julio, 1999.
- PRADO, S. Y C. E. G. CAVALCANTI. *A Guerra Fiscal no Brasil*. San Pablo: Fundap, Fapesp; Brasília: IPEA. 2000.
- SANTANA, I. C.; ET AL. "Carga Tributária no Brasil - 2001", Estudo Tributário N° 6, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Coordenação Geral de Política Tributária, Brasília. Junio, 2002.
- SILVA, M. A. DA. "Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o Caso do Setor Automotivo", disertación magistral, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas. 2001.

VARSAÑO, R. "Os Ajustamentos de Fronteira do ICM, o Comércio Interestadual e Internacional e a Autonomia Fiscal dos Estados", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(2). Agosto, 1979.

\_\_\_\_\_. "A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado", Texto para Discussão N° 382. Rio de Janeiro: IPEA. Setiembre, 1995.

\_\_\_\_\_. "A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde", *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 15, pp. 3-18. Brasília: IPEA, Julio, 1997.

\_\_\_\_\_. "Subnational Taxation and the Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution", en S. J. Burki, *et al* (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector. Proceedings of the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, pp. 339-356. Washington, D.C.: Banco Mundial. 2000.

\_\_\_\_\_. "Sistema Tributário Para o Desenvolvimento", en A. C. Castro (org.), *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro - I*, pp. 231-250. Rio de Janeiro: Mauad, BNDES. 2002.

\_\_\_\_\_. "O Financiamento do Regime Geral da Previdência Social no Contexto do processo de reforma tributária em Curso", (mimeo). 2003.

VARSAÑO, R.; *ET AL*. "Uma Análise da Carga Tributária do Brasil", Texto para Discussão N° 583. Rio de Janeiro: IPEA. Agosto, 1998.

\_\_\_\_\_. "Substituindo o PIS e a COFINS - e por que não a CPMF? - por uma Contribuição Não-Cumulativa", Texto para Discussão N° 832. Rio de Janeiro: IPEA. Outubro, 2001.