

COMPATIBILIZACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES EN EL MERCOSUR

Introducción

La constitución del bloque económico regional que integran a escala subcontinental los países del Mercosur es una experiencia que ya ha arrojado profundas modificaciones en el escenario ampliado que conforma así como hacia el interior de cada uno de los estados miembros, en materia política, económica y social.

En su dimensión estrictamente económica implica un entorno de intercambios modificado por la emergencia de un área comercial privilegiada entre los países socios, así como la necesidad de adecuar sus estrategias hacia el espacio económico exterior al Acuerdo de Integración. En todo caso, hacia adentro y hacia afuera implica nuevas condiciones de competitividad y obvias repercusiones en materia de ingreso y empleo en las subregiones económicas que lo conforman así como adecuación de sus sistemas tributarios y constituciones.

Esos son los marcos donde ha de insertarse el análisis que denominamos de la compatibilización de Políticas Fiscales en el Mercosur y especialmente el desarrollo de Instituciones de armonización de dichas Políticas.

En ese contexto, un elemento vital para una sana evolución de las relaciones comerciales que hacen a la esencia de una experiencia de este tipo está constituida por la necesaria conformación de instituciones fiscales compatibles con la consecución de los objetivos globales de la misma. En esencia, la consolidación de sistemas tributarios no discriminatorios y no distorsivos en términos de un tráfico creciente de bienes, servicios y factores.

Un requisito tradicionalmente exigido en contextos de constitución de mercados comunes, es la no exportación de impuestos, fenómeno fiscal que como tal afecta la naturaleza de los intercambios y la localización de las inversiones. Sin embargo, además de este aspecto, existen otros no siempre destacados al evaluar los impactos emergentes del fenómeno de integración. Uno de ellos es la adecuación o adaptabilidad de las estructuras de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno de los países miembros, cuya articulación puede perjudicar o estimular, según el caso, la experiencia de integración al nivel de países. En este punto es que se hace relevante el análisis de los denominados esquemas de federalismo fiscal de los países miembros, para evaluar su compatibilidad o correspondencia con los objetivos macroeconómicos y macropolíticos ínsitos en el proceso de integración, así como los eventuales caminos para su modificación o adecuación concorde a tales metas.

Resulta necesario examinar pues los sistemas tributarios y esquemas de federalismo fiscal hacia el interior de los países integrantes de un Acuerdo Supranacional para avanzar en la conformación de un verdadero "Mercado Común".

Constitución de la Federación Brasileña vs. Argentina

La federación brasileña no surge por agregación, como fue el caso de la Argentina, sino que es una creación del Estado Central que observan dos fases en su historia: el Imperio (1822-1889) en la colonia hasta la independencia de Portugal y la República a partir de 1889 a través de un gobierno provisional (Decreto n.1 de 15 de noviembre de 1889) que se consolida en la Constitución Republicana de 1891. Verificándose desde entonces una constante tensión entre el poder central y los poderes locales y regionales que se materializan en la oposición de visiones entre

centralización y descentralización, lo que ha desplegado uno de los más intensos debates entre conservadores y liberales en el Parlamento, cuyas disputas entre la unidad y la fragmentación del país llegaron hasta el límite de conflictos armados.

Más allá de la consolidación del Brasil hacia el nivel central, se produce un cambio de escenario en el cual la estrategia de los estados llevan el “conflicto” a ámbitos fiscales, generando verdaderas “guerras fiscales”, las cuales se apoyan en rangos constitucionales. Así a partir de la Constitución de 1988 y sus leyes complementarias se establece una división de competencias entre las unidades federadas, con el objetivo de garantizar niveles de autonomía legislativa a cada una de ellas, vale decir, a los estados miembros, al distrito federal y a las municipalidades; que en la actualidad son 26 estados federados, el distrito federal y 5.556 municipalidades.

Un ejemplo de esto es el conflicto intrafederativo que se ha convertido en una de las principales fuentes de enfrentamiento entre estados federados. En los años 90, algunos estados empezaron a ofrecer exenciones fiscales para atraer empresas para sus territorios, lo que ha generado significativas pérdidas de recaudación y disminuido el espacio de cooperación intraestatal.

Esta situación hace perder consistencia a las instituciones fiscales, responsables de regular las políticas tributarias de los estados, como el Conselho Nacional de Política Fazendaria – CONFAZ-, la que se halla conformada por los estados federados, quienes siendo los formuladores de las reglas, ya no las cumplen, generando una situación de competencia no-cooperativa.¹

Por otro lado, la Ley de Responsabilidad Fiscal, que establece topes al gasto subnacional por encima de su capacidad de recaudación, generan desigualdades entre la capacidad fiscal y la necesidad fiscal mermando las posibilidades de redistribuir el ingreso de la federación entre los estados miembros, dando lugar a un nuevo frente de conflicto, que se intensifica a partir del nivel de endeudamiento aceptados para los distintos niveles de gobierno, que en el caso particular de Brasil produce una fuerte presión que conspira contra el sostenimiento de la estabilidad monetaria, lo que puede afectar la de todo el Mercosur.

Lo expuesto plantea la necesidad de recrear espacios para que las relaciones internacionales de gobiernos subnacionales no profundicen las disparidades socioeconómicas de las regiones.

A título ilustrativo de esta disparidad regional se puede señalar que mientras el decil de ingresos más bajos capta el 0,7 % del ingreso nacional, el decil de ingresos más altos obtiene el 50,5%. En 1992, 33.000.000 de brasileños vivían en extrema pobreza, más de la mitad de los cuales procedían de los nueve estados del Nordeste.²

Hablar de Brasil, como líder natural del bloque, se justifica al considerar los aspectos socio – económicos, a saber:

Representa

1. El 71,6% de la superficie del conjunto del bloque (8,5 millones de kilómetro cuadrados),
2. El 60,6% del Producto Bruto (siendo el PBI per cápita superior a los 3.000 dólares),

¹ RODRIGUES, G.M.A., GLOBALIZACIÓN Y GOBIERNOS: SUBNACIONALES EN BRASIL, International Forum on Federalism in, Mexico, Veracruz, 15-17 November 2001.

² REZENDE, F., “Fiscal Federalism in Brazil”, Mimeo, Rio de Janeiro, Dic., 1994.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

COMPATIBILIZACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES EN EL MERCOSUR - C.P.N. Gabriel Lencludy Lic. Silvia Régoli

3. El 79% de la población (160 millones de habitantes),
4. Nuclea el 68% del comercio exterior agregado de los cuatro países integrantes.

En el caso argentino se verifica un proceso de agregación de estados según versa la Constitución de 1853 “...por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de Pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional...”³

Asimismo, de acuerdo a la constitución de 1853 se desprenden las potestades provinciales en materia de impuestos directos e indirectos con excepción de impuestos aduaneros reservados al gobierno federal. Hasta la crisis de 1890 no hubo una interpretación que sustentara la competencia nacional con respecto a los impuestos indirectos no provenientes del comercio exterior. A partir de la última década del siglo XIX por iniciativa de Pellegrini se sancionan por Ley cambios que facultan al gobierno central respecto al establecimiento de los impuestos indirectos junto a las Provincias.

A principios de la década de 1930, la Gran Crisis y las carencias fiscales de un estado nacional altamente dependiente de los recursos de un comercio exterior altamente menguante, crearon las condiciones para el avance del gobierno federal, el que se apropiaría excepcionalmente, cuando condiciones de emergencia económica así lo requirieran, de la imposición directa a través del impuesto a la renta, mientras creaba la tributación a las ventas y a los combustibles, incursionando en materia de impuestos indirectos.⁴ Es dable dejar manifiesto que dadas las sucesivas recurrencias a utilizar el carácter de “emergencia” a fin de ejercer esta potestad recaudatoria hace que la excepción se transforme en regla permanente.

En 1934 se produce la unificación de impuestos, generando una “conurrencia” de fuentes tributarias al reunir los impuestos a los consumos provinciales en un solo impuesto al consumo nacional que se coparticipa.

La cesión de poder tributario y facultades legislativas se compensaba con la posibilidad de participar en el producido.

Más allá de lo expuesto y a pesar que el esquema de federalismo fiscal argentino a funcionado de acuerdo a las prescripciones de la doctrina, reservando las políticas macroeconómicas de estabilización a nivel federal, no ha hecho lo propio en cuanto a la redistribución de la renta, lo cual exige encontrar mecanismos que permitan conciliar en forma dinámica los intereses regionales y/o provinciales con los requerimientos de políticas macroeconómicas a través de la Comisión Federal de Impuestos (C.F.I.).

Con la reforma constitucional de 1994 se institucionaliza, con rango constitucional, la coparticipación y las asignaciones específicas.

Asimismo se impide cualquier cambio en la asignación de competencias sin la aprobación de las Provincias que altere negativamente la distribución de los recursos tributarios que estas perciben.

La resultante es un sistema donde la Nación recauda los grandes impuestos compatibles con el esquema normativo de Musgrave (renta y valor agregado, básicamente), en tanto el poder tributario efectivo de las provincias está asentado en un impuesto sobre ventas multifásico en

³ Prólogo Constitución de la Nación Argentina

⁴ Gonzalez Cano , Boletín de la AFIP, n. 42, Bs. As., ene, 2001.

cascada, el impuesto sobre los ingresos brutos, un tributo sobre la propiedad, automotores y sobre actos jurídicos instrumentales.⁵

La fórmula de reparto vigente permite que existan importantes efectos redistributivos de provincias “ricas” a menos avanzadas, por un lado, y una importante falta de “correspondencia fiscal”, por el otro, con problemas de “adherencia” y “mancomunidad de recursos”, que ha exigido a veces el denominado “bail-out” (o “salvatajes” financieros de última instancia) por parte del gobierno federal.

La reciente Constitución de 1994 legitima el procedimiento que concluye con importantes transferencias que alcanzan a alrededor del 25% del gasto federal incluido en el presupuesto nacional a fin de reparar el desbalance fiscal vertical generado por la apropiación del estado federal de las principales fuentes tributarias.

La reforma del sistema, ordenada por la Constitución de 1994, no se ha logrado dado que requiere acuerdos previos entre los gobernadores y la intervención del Senado Nacional, en última instancia. La previsible complejidad de la negociación ha enervado hasta el presente tal resolución, lo que es riesgoso en términos financieros y también macroeconómicos.

Antecedentes en materia de armonización tributaria en el Mercosur

El Tratado del Mercosur en su Artículo 1º, se señala que “El mercado común implica:

a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otro medio equivalente.

b) El establecimiento de un arancel externo común...con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados.

c) La coordinación de políticas fiscal aduanera y otras que se acuerden.

d) El compromiso de los Estados-Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el proceso de integración”.

Por su parte, el Artículo 5º dispone que “los principales instrumentos para la constitución del mercado común serán:

a) Un programa de liberación comercial que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados-Partes ...para llegar al arancel cero sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

b) Un arancel externo común que incentive la competitividad externa de los Estados Parte.

En lo que hace a la faz impositiva, el Artículo 7º establece: “En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado-Parte, gozarán, en los otros Estados-Parte, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional”.

⁵ Asensio, M. A., Descentralización, autonomía financiera e instituciones en la reforma del federalismo fiscal argentino. Rev. Estudios Sociales, n. 19, Santa Fe, 2000.

Por otra parte, la supervivencia del mercado común está fuertemente vinculada a la congruencia macroeconómica y al financiamiento de ciertas actividades públicas por los respectivos niveles de gobierno, como en el caso de los sistemas de seguridad social, que involucran no solamente regímenes que afecta a funcionarios públicos sino también a trabajadores del sector privado, generando demandas financieras crecientes que afectan el funcionamiento del resto del sistema fiscal.

De hecho, tal como lo enfatiza González Cano⁶ el Tratado del Mercosur incorpora plenamente lo referido a la armonización fiscal. En el caso de la política fiscal, señala el mismo autor, la armonización deberá seguir el obvio camino del gradualismo, considerando en forma prioritaria los aspectos relacionados con la constitución del mercado común, dejando a su vez el mayor grado de autonomía posible para los Estados-Miembro en la determinación de otros aspectos fiscales.

Seguidamente, se procede al análisis de los casos de Brasil y Argentina, sin perjuicio de la incorporación de menciones a los otros Estados del Mercosur, cuando así corresponda.

Análisis comparativo de la Estructura Tributaria en el Mercosur

Con el objeto de analizar las posibilidades de armonización tributaria entre los países miembros del MERCOSUR, se efectúa un breve análisis comparativo de los impuestos vigentes en esos países. Esto permitirá detectar las mayores asimetrías y distorsiones de los impuestos vigentes para luego sugerir posibles vías de armonización, la que debería materializarse a través de normas comunitarias de coordinación o bien puede dejarse librada a la competencia fiscal entre los países miembros.

Se espera marcar las limitaciones institucionales que la actual distribución de potestades tributarias internas de cada país puede plantear para la armonización entre países en el Mercosur.

Los impuestos internos pueden generar distorsiones en la competencia en el intercambio de bienes y servicios (especialmente impuestos al consumo o sobre bienes y servicios, como IVAs, impuestos selectivos al consumo, etc.) así como también puede distorsionar la localización de las inversiones (impuesto a la renta de empresas, al patrimonio o activos de empresas, incentivos tributarios, etc.).

Asimismo, existen argumentos a favor de la cooperación comunitaria versus la competencia tributaria entre los países miembros de un mercado común, unión aduanera, etc.

La armonización tributaria, como ya fue señalado, está claramente indicada en el artículo 1º del Tratado de Asunción de 1991, al señalar que “para alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción deben coordinarse políticas macroeconómicas”, entre las que cita expresamente la política fiscal o tributaria.

El artículo 7º del Tratado establece el “principio de no discriminación”, al señalar que “en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un estado parte gozarán en los otros estados partes del mismo tratamiento que se aplique al estado nacional”.

⁶ GONZALEZ CANO, H.: “La armonización tributaria y la integración económica”, Ed. Interoceánicas, Bs. As., 1994.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

COMPATIBILIZACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES EN EL MERCOSUR - C.P.N. Gabriel Lencludy Lic. Silvia Régoli

La acción comunitaria se concentró en los primeros diez años en el programa de liberación comercial y en el perfeccionamiento de la unión aduanera, y hasta la fecha no se ha aprobado en el Mercosur ninguna directiva de armonización tributaria, aunque se han realizado varios estudios técnicos sobre los impuestos vigentes en los países miembros presentando análisis comparativo de los impuestos vigentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, procurando detectar distorsiones o asimetrías y sugiriendo posibles medidas de armonización.⁷

El nivel de tributación como porcentaje del PBI de cada uno de los países en los últimos años, ha sido el siguiente:

Se destaca el fuerte incremento del coeficiente de tributación de Brasil frente al mantenimiento de los niveles de Argentina, Paraguay y Uruguay.

Recaudaciones tributarias totales en % del Pib

País / Año	1998	1999	2000	2001
Argentina	21,20	21,10	21,70	21,10
Paraguay	29,80	31,70	32,50	34,10
Brasil	10,30	9,50		
Uruguay	24,00	23,90		
Chile	17,70	16,90		

Estructura o composición porcentual de las recaudaciones tributarias (1998) (en porcentajes respecto del total de ingresos tributarios, incluyendo los aportes y contribuciones de seguridad social)

Tributos / País	Porcentajes de recaudación				
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Imp. a la renta	15,30	20,20	16,50	10,00	15,50
Imp. al capital	5,80	0,30	3,00	3,30	3,10
Imp. al consumo	55,30	40,50	48,20	44,60	47,20
Imp. ccio. Ext.	4,50	2,40	20,00	4,60	7,90
Imp. s/ salarios	17,20	31,40	10,20	33,30	23,00
Otros Imp.	1,90	5,20	2,10	4,20	3,30
Total	100	100	100	100	100

Comprende Nación, Provincias, Municipios y Aportes a la Seguridad Social.

⁷ Gonzalez Cano, H, Fiscal harmonization: competition vs.coordination in Mercosur countries, International Conference, Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration, Porto Alegre, Brazil, june 26-27, 2002.

Aunque se notan diferencias, en los cuatro países predominan impuestos al consumo (IVA, selectivos, etc.), seguidos por los impuestos y contribuciones sobre salarios, luego los impuestos sobre la renta y finalmente los impuestos al comercio exterior y al patrimonio.

Una importante diferencia en la distribución vertical de recursos, es que los estados y municipios de Brasil recaudan alrededor del 10% del PBI, mientras que en Argentina, las provincias y municipios apenas recaudan el 3,7% del PBI. Como el nivel de gastos de los gobiernos subnacionales en % del PBI es relativamente parecido en ambos países (alrededor del 12% del PBI), hay una gran diferencia en el volumen de transferencias o coparticipación del gobierno central a los estados o provincias y municipios.

Mientras que en Argentina representan alrededor del 8% del PBI, en Brasil oscilan entre el 2 y 3% del PBI. Es decir, Brasil (más separación de fuentes) presenta una estructura fiscal más descentralizada que Argentina.

En Argentina (más concurrencia de fuentes) en los últimos veinte años se ha descentralizado correctamente el gasto público hacia las provincias, pero el sistema tributario sigue estando fuertemente centralizado al nivel del gobierno central, cubriéndose la diferencia por un elevado volumen de transferencias, principalmente a través del régimen de coparticipación de impuestos nacionales a las provincias.

Esta excesiva centralización de recursos quiebra el principio de correspondencia y constituye un sistema que puede tender a la irresponsabilidad fiscal al separar al nivel provincial las ventajas políticas del gasto y costo político de los impuestos.

En cambio en Brasil, los estados y municipios tienen mayores recaudaciones propias y la importancia de las transferencias es menor que en Argentina. Así, por ejemplo, el impuesto que genera la mayor recaudación, el “impuestos sobre circulación de mercancías y servicios (ICMS)”, es recaudado por los estados.

Esta organización tributaria más descentralizada de Brasil respecto de Argentina representa una ventaja desde el punto de vista del federalismo fiscal, ya que existe mayor correspondencia entre el nivel de gastos y recursos de cada nivel de gobierno, puede ser un problema desde el punto de vista de la futura armonización tributaria del Mercosur.

Es decir, cuando haya que coordinar los IVAs vigentes al nivel Mercosur, puede presentarse un problema institucional en Brasil para la armonización con los aplicados en Argentina, Paraguay y Uruguay al nivel del gobierno central, tal como lo demuestra la demorada reforma del ICMS y otros impuestos al consumo, que se halla pendiente en el Congreso Federal de Brasil desde 1995.

En la estructura por impuestos de los cuatro países del Mercosur, a pesar de algunas semejanzas existen asimetrías importantes. Así, en Argentina y Uruguay predominan los impuestos al consumo (IVA y selectivos) y los tributos sobre los salarios (contribuciones de seguridad social). En cambio, en estos dos países y Paraguay son débiles las recaudaciones de los impuestos sobre la renta, aunque en Argentina su participación relativa se halla en crecimiento desde 1998.

Si bien existen importantes diferencias en los impuestos a la renta vigentes, también existen algunas similitudes en su estructura. Así, Argentina y Brasil (lo mismo que Chile) aplican

impuestos clásicos o de tipo global sobre la renta, que gravan tanto a las empresas como a las personas físicas.

En cambio, en Paraguay y Uruguay no existe el impuesto a la renta de personas físicas, lo que constituye una asimetría importante con los otros dos países miembros.

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

En Brasil también existe una fuerte participación de los impuestos al consumo (ICMS, ISS, COFINS, Pis/Pasep y otros), que llegan al 42% del total recaudado y sobre la mano de obra (22% del total), pero a diferencia de los otros tres países, son más relevantes las recaudaciones de los impuestos sobre la renta (18% del total) que representan más del 6% del PBI, frente al 3,7% del PBI en Argentina, el 2% en Paraguay y el 2,3% del PBI en Uruguay. En cambio, en Brasil tienen poca importancia los impuestos sobre el patrimonio y el comercio exterior. Es decir, que Brasil presenta una estructura tributaria más balanceada entre impuestos al consumo, a la renta y sobre la mano de obra.

Los aportes y contribuciones de seguridad social son más elevados en Brasil y Uruguay que en Argentina y Paraguay.

En Argentina se hizo en 1994 una reforma pasando de un sistema único de reparto a un sistema mixto: una parte pública de reparto (continúa el viejo sistema) y una parte de capitalización administrada por las aseguradoras privadas (AFJP). Como la mayor parte de los aportantes menores de cuarenta y cinco años se pasaron al nuevo sistema de capitalización, los aportes y contribuciones bajaron su recaudación del 5,4% del PBI en 1994 al 3,3% en 2001.

Además, se uniformaron las edades jubilatorias en 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

En Uruguay se realizó en 1996 una reforma parecida estableciendo un sistema mixto (parte público y parte privado), aunque todos los trabajadores activos deben efectuar un aporte parcial obligatorio al sistema público de reparto. Como consecuencia, las contribuciones al sistema público no bajaron tanto como en Argentina. La edad jubilatoria se fijó en 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres. En Brasil todavía predomina el sistema público de reparto, ya que sólo existe un sistema voluntario de capitalización (“Previdencia Complementar”).

En 1998 se aumentaron las edades jubilatorias a 48 años para las mujeres y 55 años para los hombres. Como el sistema de seguridad social tiene problemas de financiamiento, además de los aportes y contribuciones de los empleados y las empresas, se afectan varios tributos con ese destino, tal como el impuesto adicional a la renta de las empresas del 9% en 2002 (CSLL), el COFINS o impuesto tipo cascada sobre la facturación del 3%, el PIS/PASEP de 0,65% sobre la facturación, etc.

En consecuencia, el total de aportes patronales y personales para la seguridad social alcanzan al 54% del salario en Argentina, en Brasil del 44,8 al 46,8%, en Paraguay llegan al 25% del salario y en Uruguay oscilan del 39,6% al 44,5%.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

COMPATIBILIZACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES EN EL MERCOSUR - C.P.N. Gabriel Lencludy Lic. Silvia Régoli

Dado que estos aportes y contribuciones de seguridad social tienden a ser soportados a largo plazo por el asalariado, es decir por el factor con menor movilidad, no parece necesaria su armonización a corto plazo al nivel Mercosur.

Los cuatro países miembros aplican IVAs tipo consumo en base al principio de destino. Pero existen fuertes diferencias entre los aplicados en Argentina, Paraguay y Uruguay (que son aptos para su armonización en base al principio de destino) y el ICMS de los estados de Brasil. Mientras los tres primeros gravan indistintamente bienes y servicios, el ICMS de Brasil grava todos los bienes y solo dos servicios (comunicaciones y transportes intermunicipales o interestaduais).

El resto de los servicios son gravados por el impuesto municipal sobre servicios (ISS). Las alícuotas del IVA son del 21% en Argentina, 21,95 o 20,48 en Brasil, 10% en Paraguay y 23% en Uruguay. En los casos de los IVAs de Argentina, Paraguay y Uruguay solo deben realizarse algunos cambios menores para aplicar el principio de destino a los servicios.

La armonización en base al principio de destino (con controles aduaneros) es recomendable en la primera etapa de la armonización porque ya se aplica en las actuales legislaciones de los cuatro países, pero además, por razones de mejor administración tributaria, ya que en todos ellos más del 30% de la recaudación del IVA se obtiene en la Aduana al gravar las importaciones.

La tributación general al consumo de Brasil (ICMS e ISS), genera distorsiones en la competencia del grupo de dos tipos: a) sobre las exportaciones y b) sobre las importaciones.

Las distorsiones sobre las exportaciones se deben a los efectos de acumulación que genera la tributación separada en dos impuestos a los bienes (ICMS) y servicios (ISS). Además, el ISS, aunque es un impuesto tipo monofásico, tiene efectos acumulativos internos, ya que grava en general una larga lista de servicios, entre los que se hallan algunos intermedios que son insumos de servicios finales también gravados. A ello se agregan los efectos acumulativos de los impuestos sobre la facturación (COFINS, PIS/PASEP, etc.).

Las distorsiones del ICMS a las importaciones se deben a la gran cantidad de incentivos tributarios concedidos a la producción local de cada estado, lo que implica discriminar contra las importaciones de los demás países socios y de terceros países.

Es bien conocida la “guerra fiscal” que se ha producido en los últimos años entre los estados de Brasil para atraer inversiones mediante exoneraciones del ICMS, del ISS municipal, del impuesto inmobiliario urbano (IPTU municipal), créditos subsidiados de los bancos, estatales, etc.). El elevado nivel de estos incentivos concedidos en los últimos años mediante esta “guerra fiscal” entre los estados, claramente afecta la localización de las inversiones y hoy constituyen la mayor distorsión en la tributación de los países del Mercosur.

Esta situación fue reconocida como un claro problema interno en Brasil, que debería resolverse para evitar localizaciones artificiales que solo son posibles por los subsidios fiscales y de otro tipo concedidos por los estados y municipios.

Se halla pendiente en el Congreso Federal desde 1995, una propuesta de reforma de la imposición general al consumo que además de eliminar esta “guerra fiscal” entre estados, soluciona otros problemas provocados por los efectos acumulativos del ICMS, ISS y otros impuestos y contribuciones sobre la facturación de las empresas que se destinan al financiamiento de la seguridad social (COFINS, Pis/Pasep, etc.).

Como es sabido, los efectos de acumulación tributaria se incorporan al costo de los productos exportados y claramente perjudican a los productores de Brasil. Esta propuesta de reforma de la imposición general consumo ha sufrido algunos cambios desde 1995 hasta hoy, pero en general propone reemplazar aquellos impuestos por un IVA general que grave bienes y servicios al mismo nivel estatal de hoy, al que se agregaría un IVA complementario federal (“IVA partilhado”) como mecanismo de control para las operaciones interestaduais. Se aplicaría un solo nivel de alícuotas en todo el país o una pequeña diferencia y se prohibiría la aplicación de incentivos estatales del nuevo IVA.

Se propuso que internamente se reemplace para las operaciones interjurisdiccionales en forma gradual el actual principio de origen por el principio de destino, a efectos de evitar que un estado devuelva el crédito del ICMS a insumos de exportaciones que ha sido percibido en origen por otros estados. Para reemplazar la recaudación del ISS que se eliminaría, se propuso aplicar un impuesto minorista sobre servicios.

Como señala González Cano, esta reforma todavía se halla pendiente.⁸

Las fuertes distorsiones que ha generado la “guerra fiscal” en Brasil, muestran los excesos a que puede llegar la competencia tributaria dentro de un país y en un mercado común, por lo que parece más adecuado aplicar normas de coordinación comunitaria, tal como ha pasado en la Unión Europea con el Código de Conducta sobre la tributación de las empresas aprobado en 1998 y que tiende precisamente a evitar la “competencia fiscal perniciosa” (“harmful tax competition”), mediante la eliminación gradual de incentivos que se otorgaban en el impuesto sobre la renta de las empresas de cada uno de los quince países miembros. Ese Código de Conducta acepta la competencia fiscal “leal”, pero castiga los incentivos que buscan atraer inversiones, exoneran operaciones “off shore” y otras normas que son definidas como competencia dañina o desleal.

Un conjunto de normas similar ha sido propuesto por el OECD⁹ para tratar de eliminar gradualmente las medidas de incentivos consideradas nocivas, que la U.E. ha definido cuando: i) se otorgan ventajas especiales sólo a no residentes, ii) se otorgan ventajas sin que exista una actividad económica real, iii) se conceden ventajas aisladas de la economía nacional, iv) la base para determinar los beneficios de grupos de empresas multinacionales no se ajusta a las normas internacionalmente reconocidas, más en concreto las acordadas por la OECD (normas sobre precios de transferencia, no existe intercambio de información con otras administraciones tributarias, etc.), v) carecen de transferencia, por ejemplo, cuando las ventajas se otorgan a través de la flexibilización de las normas legales efectuadas al nivel administrativo sin hacerlo público, etc.

En los impuestos sobre la renta es donde se notan más diferencias entre los cuatro países, ya que, además de las diferencias de estructura, también son diferentes las normas que definen las bases imponibles, las exenciones, los contribuyentes incluidos en el impuesto sobre sociedades, las normas de depreciación, etc. En cambio, existe cierta convergencia en el nivel de alícuotas del impuesto societario.

Sólo Argentina y Brasil tienen una estructura similar, ya que gravan tanto a las empresas como a las personas físicas. En cambio, Paraguay y Uruguay sólo gravan las rentas de las empresas y tributan los ingresos de personas físicas. Como criterio jurisdiccional, tanto Argentina como Brasil aplican el principio de renta mundial para residentes o sociedades constituidas en el país, que

⁸ Gonzalez Cano, H, Fiscal harmonization: competition vs.coordination in Mercosur countries, op. cit.

⁹ Gonzalez Cano, H, Fiscal harmonization: competition vs.coordination in Mercosur countries, op. cit.

se complementa con el criterio de la fuente para personas o compañías residentes en el exterior. En cambio, Paraguay y Uruguay aplican el criterio de la fuente territorial, ya que sólo gravan las rentas generadas en su propio territorio.

En el impuesto societario existen diferencias apreciables en la determinación de la renta imponible, exenciones, gastos deducibles, amortizaciones, etc. Pero el nivel de alícuotas en 2002 es del 35% en Argentina, 34% en Brasil (15+10+9) y 30% en Paraguay y Uruguay; es decir, hubo cierta convergencia en los últimos años, ya que antes había mayor dispersión de tasas. En los últimos años, Brasil y Argentina aprobaron nuevas normas sobre precios de transferencia entre empresas vinculadas, ya sea con relación al comercio exterior entre ellas, pagos de intereses y regalías, giro de dividendos y beneficios, etc. Pero estas normas son bastante diferentes en Argentina y Brasil, ya que el primero sigue más bien las propuestas de la OECD y en Brasil se privilegia el control anti-evasión, mediante el mecanismo de “puerto seguro”.

Argentina y Brasil adoptaron normas anti-elusión parecidas al disponer que las transacciones realizadas por sus residentes o sociedades constituidas en el país con personas físicas o jurídicas residentes o constituidas en paraísos fiscales, no serán consideradas ajustadas a los precios normales de mercado entre partes independientes “arm’s length” y deberán ajustarse a las respectivas de normas de precios de transferencia. Además, los dividendos de acciones no se gravan en el IRPF en Argentina y Brasil.

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

Todo este tratamiento beneficioso del Impuesto a la renta de Uruguay cae claramente en las normas de competencia fiscal perniciosas aprobadas por la UE y la OECD. El citado régimen que favorece a las “sociedades financieras del exterior” ha sido incluido junto con otras 87 jurisdicciones o países definidos como “paraísos fiscales” por el Impuesto sobre la renta de Argentina.

En cuanto a la posible futura armonización del impuesto sobre la renta en el Mercosur, sólo debería coordinarse algunos aspectos internacionales del impuesto corporativo, similares a las adoptadas en la Unión Europea (relaciones entre matrices y sucursales ubicadas en dos más países del grupo, el favorecimiento de fusiones y reorganizaciones entre empresas de los cuatro países miembros, etc.

En cambio, parece necesario coordinar los incentivos tributarios, ya fueran concedidos en el propio impuesto sobre la renta o en otros impuestos, para evitar distorsiones en la localización de las inversiones, dada la gran movilidad que tiene ahora el capital. Se podría aplicar un Código de Conducta sobre incentivos similar al de la UE.

No sería necesario armonizar el impuesto personal a la renta, ni los impuestos al patrimonio general o selectivos. En resumen, la coordinación o futura armonización comunitaria en el Mercosur debería limitarse a: i) los incentivos tributarios, ii) el IVA y otros impuestos generales al consumo y iii) solo algunos aspectos internacionales del Impuesto sobre la renta de las empresas

para evitar la doble tributación y favorecer el desarrollo de empresas que actúen en los cuatro países del grupo.

Los demás aspectos de la tributación interna deberían dejarse librados a las decisiones nacionales, que sin embargo estarían sometidas a las limitaciones de una sana competencia tributaria.

En este sentido conviene recordar los argumentos que se presentan a favor y en contra de la competencia tributaria.

Argumentos a favor coordinación vs. Argumentos a favor competencia

I. Las diferencias tributarias pueden afectar localización del capital. La competencia no sólo ocurre entre impuestos, sino entre tributos y gasto como un conjunto o paquete fiscal.

II. La competencia implica una carrera que erosiona las bases y recaudación de los Países Miembros. Hasta ahora la competencia tributaria no se ha manifestado en una baja de la presión tributaria, sino más bien al contrario.

III. La maximización del bienestar vía competencia requiere que los factores capital y trabajo tengan movilidad entre las jurisdicciones. Cuando un factor es móvil (capital) y el otro no (trabajo), el sistema tributario es distorsivo, ya que la competencia aumenta la carga sobre el factor trabajo, lo que aumenta la tasa de desempleo.

Las ganancias de la cooperación no están equitativamente repartidas entre los participantes. Impuestos menores son un mecanismo mediante el cual países más pequeños o pobres pueden competir atrayendo inversiones.

En consecuencia, la cooperación puede ser solo un intento para que las economías más grandes y ricas protejan sus ingresos tributarios.

IV. La competencia afecta el uso de los impuestos para lograr objetivos sociales, particularmente para mejorar la distribución del ingreso. El efecto sobre la distribución del ingreso no sólo se logra por los impuestos, sino también por los gastos públicos. La combinación deseada de impuestos y gastos es una decisión que corresponde más bien a las preferencias de los ciudadanos en un sistema democrático.

V. Las empresas y los que realizan negocios tienen que lidiar con varios y diferentes sistemas tributarios y administraciones fiscales con el consiguiente costo social. Tal como indicó Adam Smith, “No hay arte que una nación aprende más rápidamente de otra, que aquel de extraer dinero de los bolsillos de la gente”.

Problemas de Armonización en la Imposición al Consumo del Mercosur

Corresponde ahora dedicar una breve atención a un aspecto parcial de la armonización tributaria que involucra a los dos países principales del acuerdo de integración, Brasil y Argentina. Hemos señalado precedentemente que los problemas de armonización refieren fundamentalmente a dos órbitas, las distorsiones a la competencia, por un lado, y las distorsiones a la localización geográfica de las inversiones, por la otra.

En tal sentido, y siguiendo la experiencia de la Unión Europea, las distorsiones cuya atención es de carácter más urgente, son las que refieren al proceso de competencia dentro de un

mercado común imperfecto, y que al afectar los precios de los productos transados incluyen esencialmente a la imposición indirecta.

En esa dirección prestaremos atención a la armonización de la imposición general a los consumos, excluyendo por tanto a la imposición sobre consumos específicos y nos referiremos del lado de Brasil al ICMS, ya citado precedentemente, y a las dos figuras mencionadas con respecto a Argentina que son el Impuesto al Valor Agregado (nacional) y muy especialmente al Impuesto Provincial sobre Ingresos Brutos (provincial).¹⁰

Aspectos particulares

Como se ha consignado precedentemente, en el Brasil existen importantes gravámenes en los tres niveles de gobierno de su estructura federal que presentan aspectos a considerar en relación a las distorsiones económicas que producen. Ellos son el ICMS (estadual), un impuesto selectivo al consumo (el IPI federal) y un impuesto general a los servicios (ISS municipal).¹¹

Las distorsiones que presentan tales gravámenes e imponen armonización incluyen: a) efectos acumulativos que perjudican a los productos locales al exportarse parte de tales tributos y b) distorsiones a las importaciones de los países miembros, debido a la gran cantidad de incentivos que los ICMS estatales conceden a la producción de cada estado y no se otorgan a las importaciones, que de tal forma resultan discriminadas.

El mencionado ICMS, por otra parte, al gravar a las mercancías y parte de los servicios (comunicaciones y transportes) se extiende a las exportaciones primarias y sólo desgrava los productos industriales. Es decir que se trata de un IVA híbrido que aplica parcialmente el principio de origen y parcialmente el principio de destino. Además, es un IVA tipo producto, ya que no se deducen los créditos por compras de bienes de capital, por lo que resulta gravado el consumo y la inversión. Como además tiene un circuito sólo parcial de deducciones y devoluciones, se constituye en un tributo no neutral que sólo cumple funciones recaudatorias para los estados, de manera similar al impuesto provincial a los ingresos brutos en la Argentina.

Vista esta falta de neutralidad del ICMS, que afecta la competitividad de las exportaciones de Brasil, se ha estudiado y propuesto una reforma del mismo y del Impuesto a los Productos Industriales (IPI), que manteniendo su recaudación, lo convierta en un tributo más neutral para el comercio exterior y no perjudique sus exportaciones. Aunque en tal propuesta no aparece explícito, es obvio que se procura marchar en dirección a un sistema de tributación que apunte a la concreción de la armonización tributaria según el principio de destino (15).

Dado que esta reforma comprende impuestos estatales, es necesario realizar una Enmienda Constitucional. En tanto pueda aprobarse, se eliminaría el IPI federal y los ICMS estatales, creando en sustitución un nuevo impuesto tipo IVA compartido por el gobierno federal, los estados y el distrito federal (Brasilia). Este impuesto será tipo IVA y tendrá dos alícuotas, una estadual y otra federal, adoptando la forma de tasa suplementaria. Será un IVA tipo consumo y en base al principio de imposición exclusiva en destino. Es decir que se desgravan las exportaciones y

¹⁰ GONZALEZ CANO, H., Fiscal harmonization: competition vs.coordination in Mercosur countries, International Conference, Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration, Porto Alegre, Brazil, June 26-27, 2002.

¹¹ RODRIGUES, G.M.A., Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil, International Forum on Federalism in, Mexico, Veracruz, 15-17 November 2001.

los bienes de capital, ya que se permite deducir inmediatamente los créditos por compras de maquinarias y equipos. El nuevo impuesto será limitado en cuanto a la amplitud de la base y similar al actual, en el sentido que grava todos los bienes y sólo los servicios de transportes y comunicaciones.

Por otra parte, el resto de los servicios seguirían estando gravados en una primera etapa por el impuesto municipal a los servicios (ISS), dada la complejidad política de incluir paralelamente al sector municipal en la reforma. Adoptando empero un IVA estadual-federal tipo consumo sobre principio destino se estaría asemejando a los IVA generalizados de Argentina y Uruguay, aunque esto todavía no se logre de partida al no incluir a la generalidad de los servicios. También se corregirían las distorsiones al comercio exterior, al adoptar plenamente el principio de destino que grava las importaciones y desgrava las exportaciones de todo tipo de productos.

Presenta como inconveniente, sin embargo, la necesidad de establecer un sistema un tanto complejo de “clearing house” o caja de compensaciones por las denominadas operaciones “interestaduais”, aspecto que sería administrado por la Receita Federal (agencia brasileña de recaudación), como organismo de coordinación del nivel central. Esto pone de manifiesto su principal dificultad política, en tanto afecta obviamente la fuerte autonomía actual de los estados.

En el caso de Argentina el IVA federal vigente está razonablemente generalizado, es de tipo consumo y funciona en base al principio de destino, no presentando inconvenientes para su armonización de cara al Mercosur. Sin embargo, los problemas aparecen con respecto al Impuesto Provincial sobre los Ingresos Brutos.¹²

Tal tributo, con reminiscencias en la alcabala española, es un tributo general sobre las ventas de tipo cascada y en su diseño original presentaba efectos importantes de acumulación. Hace décadas, a fines de reducir sus efectos de acumulación progresiva dado su carácter plurifásico, se adaptaron sectorialmente sus alícuotas de forma que la “cascada” se suavizara. De tal forma, la menor imposición correspondía al agro, una tasa intermedia se aplicaba a la industria y el mayor tipo impositivo correspondía al comercio (1%, 1,5% y 2,5%). Actualmente se ha desgravado al agro y a la industria atenuando en buena parte sus vicios de acumulación, pero su incidencia en las etapas internas dentro del sector comercio y su impacto sobre los servicios no elimina totalmente los efectos de cascada.

Si bien no grava las exportaciones de manera directa, no permite “limpiar” los precios de su incidencia indirecta en las anteriores etapas de comercialización previas a la exportación. Reduce entonces la competitividad de las exportaciones argentinas que se dirigen a la zona de integración y a otros mercados aunque ello ocurra en menor medida que otras figuras tributarias no cuestionadas con igual énfasis. Sin embargo, es la más importante fuente de recursos de los estados provinciales y su sustitución plantea cruciales problemas de suficiencia recaudatoria.

La conveniencia de su reemplazo con miras a obtener mejoras en la competitividad exportadora del país ha sido visualizada hace un tiempo. Tanto, que se ha incluido el compromiso de su sustitución progresiva por un “impuesto general al consumo” no explícitamente definido en el denominado “Pacto Fiscal” entre las Provincias y la Nación de Agosto de 1993.¹³

¹² GOMEZ SABAINI, J.C. y GAGGERO, J.: “Propuestas para la Reforma del Sistema Tributario Argentino”, en Revista “Aplicación Profesional”, Buenos Aires, Número 16, Noviembre de 1997.

¹³ ASENSIO, M. A.: “Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina”, CECYT, Buenos aires, 1990.

La alternativa de recambio inicialmente analizada fue el Impuesto a las Ventas Minoristas vigente en los Estados Unidos y Canadá. Pese a su neutralidad respecto de las condiciones de la competencia internacional y su compatibilidad con el marco de la integración, presenta como inconvenientes una evasión potencial más elevada y el requerir alícuotas mucho más altas que las vigentes sobre los ingresos brutos para rendir el mismo nivel recaudatorio.

Pese a no anular totalmente una cierta “cascada” por el efecto de los servicios y otras operaciones. Tal opción, además, conlleva un riesgo inflacionario en una economía que desde el punto de vista macroeconómico, se desenvuelve en condiciones de tipo de cambio fijo, lo que implicaría modificaciones en el tipo efectivo real de la misma.

Otras alternativas planteadas, serían un impuesto al valor agregado provincial ¹⁴“a la brasileña”, pero sin sus distorsiones o una cuota suplementaria sobre el IVA nacional (tipo “mochila”). En cualquier caso, los problemas administrativos no deberían derivar en mayores pérdidas de autonomía por parte de los fiscos provinciales, que además soportan un desbalance fiscal vertical manifiesto, como se ha consignado

Con lo expuesto, en los dos países mayores del Mercosur, sin omitir el vasto terreno de la imposición directa y los incentivos a la inversión implícitos en la misma, la imposición sobre el consumo plantea importantes alternativas de armonización hacia el interior y el exterior de los mercados nacionales de los países miembros, que otorguen mayor viabilidad y consistencia temporal a la experiencia global de la integración.

Ellas se agregan a las modificaciones en los esquemas de relaciones fiscales “multinivel” vigentes en los mismos, que además de aumentos en la corresponsabilidad fiscal, reducción del desbalance fiscal vertical y racionalización en las fórmulas de reparto, no omitan la necesidad de fortalecer las instituciones fiscales en sentido amplio, de forma de otorgarles pertinencia macroeconómica, la cual es imprescindible también a fin de hacer exitosa dicha experiencia en curso.

CONCLUSIÓN

Hoy es un valor aceptado que no puede pensarse en políticas macroeconómicas globalmente coherentes si existen políticas económicas regionales o subnacionales antitéticas con las primeras, o en todo caso carentes de toda coordinación o armonización con las mismas. Ese es un desafío particular para los países federales donde también es vital mantener las identidades y requerimientos propios que dada la unión en autonomía y diversidad quedan implicados en ese orden institucional.

La consecuencia primaria de ese posicionamiento conceptual es la apreciación de la importancia de evaluar el grado de pertinencia, eficiencia, compatibilidad y adecuación que poseen las diversas situaciones de descentralización y los distintos esquemas de federalismo fiscal, como conciliación de potestades impositivas, roles funcionales y mecanismos de transferencia coordinada de recursos de los países del Mercosur, con los objetivos básicos de las políticas macroeconómicas.

En materia de recursos existe una tendencia aún mayor hacia la centralización. Como se sabe y fue consignado precedentemente, existen prescripciones teóricas y prácticas importantes que se basan en condiciones de eficiencia y equidad que inclinan la balanza a favor de los gobiernos nacionales, como decisores y administradores en materia de impuestos.

¹⁴ PIFFANO, Horacio: “Nuevas consideraciones sobre el IVA Subnacional”, Anales AAEP, Córdoba, 2000.

Si esto resulta visible incluso en países desarrollados, el caso latinoamericano no resulta otra cosa que una ratificación acentuada de la regla, si bien es claro que no están utilizando vías posibles de descentralización impositiva.

La sanidad del sistema fiscal está fuertemente vinculada con la salud del sistema monetario de cada uno de los Estados-Miembro y esta última está ligada a los regímenes cambiarios de los distintos países, los que pueden afectar fuertemente la competitividad intra y extra-zona de los países del acuerdo, desvirtuando en su caso, la filosofía global perseguida en el mismo a través de las restantes disposiciones.

El curso de la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en Brasil y Argentina, las muestran sensibles e influyentes, al mismo tiempo, respecto de las condiciones macroeconómicas de los respectivos países.

La descentralización como tal no es inequívocamente buena o mala. En rigor, es altamente dependiente de la forma en que esté diseñada, implementada y operada. También será tributaria de las capacidades administrativas vigentes para afrontar procesos descentralizadores, incluidos los fiscales.

La descentralización fiscal será dependiente asimismo, de las atribuciones y competencias que las partes interpreten como deseable asumir en términos de una mayor responsabilidad fiscal (accountability) y reducción de los fenómenos de “ilusión financiera” por parte de los ciudadanos-contribuyentes-votantes.

Ello acontecerá, si de experiencias de integración se trata, en contextos donde los actuales gobiernos nacionales han delegado funciones “hacia abajo y adentro”, por una parte, y “hacia arriba y afuera”, por la otra, con motivo de la aparición de formas supranacionales de autoridad y coordinación.

Como señala un trabajo reciente¹⁵, hasta 1997 se registró un aumento importante en el comercio de bienes en el Mercosur, creándose una interdependencia tal que la idea de la coordinación de políticas, es decir la armonización de políticas surgió como un paso natural inmediato.

Sin embargo, a partir de 1998, se observa una reversión en la tendencia de comercio en la zona, debido a las restricciones comerciales, principalmente de Brasil, como resultado de la maxidevaluación del real en 1999, esto perjudicó a todos los exportadores pero impactó mucho más en Argentina precisamente por la llamada “Brasil dependencia”.

Con el objeto de relanzar el Mercosur, recomponer las relaciones y revertir el contexto de recesión, se proponen diversas medidas de fortalecimiento institucional, entre las cuales se destaca la creación del Grupo de Monitoreo Macroeconómico.

El rol de este grupo es evaluar la consistencia de indicadores a ser elaborados conforme a estadísticas armonizadas con una metodología común. El funcionamiento del Grupo ha sido muy esporádico debido a las dificultades crecientes que afectan las economías de los países miembro.

¹⁵SESELOVSKY, E., Necesidad de armonización de las políticas macroeconómicas en los procesos de integración nacional, en Integración y cooperación Atlántico- Pacífico, Univ.Nacional de Rosario, abril, 2002.

La armonización de políticas macroeconómicas es una tarea ardua y cuenta en el caso del Mercosur con dos desventajas, a saber:

- a)* los prolongados períodos de inestabilidad política y económica que viven los países desde hace décadas
- b)* la relativa heterogeneidad de las estructuras de todo tipo de los países

En este caso, deben establecerse acuerdos sobre algunas cuestiones básicas a partir de las cuales seguir avanzando, las que son condición necesaria aunque no suficiente para alcanzar una adecuada armonización:

- 1.* La elección de un régimen cambiario (tipo de cambio fijo o flexible) para establecer la paridad entre las monedas
- 2.* Determinar el nivel de tipo de cambio que se adecue al funcionamiento de los países
- 3.* La convergencia de políticas monetarias y fiscales de cada país.
- 4.* Cualquiera sea la elección en términos de los instrumentos, se debe insistir en la necesidad de que éstos sean compatibles con el logro de los objetivos propuestos.
- 5.* Insistir en la compatibilización de los objetivos macroeconómicos de corto y largo plazo al interior de cada país y dentro del Mercosur.

BIBLIOGRAFIA

ASENSIO, M. A., Descentralización, autonomía financiera e instituciones en la reforma del federalismo fiscal argentino. Rev. Estudios Sociales, n. 19, Santa Fe, 2000.

ASENSIO, M. A.: "Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina", CECYT, Buenos Aires, 1990.

ASENSIO, M. A.: "La dimensión económico-institucional en el rediseño del federalismo fiscal argentino", en Revista Ciencias Económicas Universidad Nacional del Litoral, N° 1, Año 1999, p.13.

BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO): "América Latina Tras una Década de Reformas", Informe 1997, Washington, 1997.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo): "Progreso Económico y Social en América Latina. Informe Anual 1994 Sobre Descentralización Fiscal", Washington DC, Octubre de 1994.

BIRD, Richard M.: "Fiscal Federalism and Federal Finance", Anales XXVIII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina, 1995.

Constitución de la Nación Argentina

GONZALEZ CANO, H., "La armonización tributaria y la integración económica", Ed. Interoceánicas, Bs. As., 1994.

GONZALEZ CANO, H., Boletín de la AFIP, n. 42, Bs. As., ene, 2001.

GONZALEZ CANO, H., Fiscal harmonization: competition vs.coordination in Mercosur countries, International Conference, Fiscal Federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration, Porto Alegre, Brazil, June 26-27, 2002.

GONZALEZ CANO, Hugo: "El Federalismo Fiscal y la Descentralización Tributaria", Seminario sobre Descentralización Tributaria CIET/OEA-ICI-IEF, Buenos Aires, Diciembre de 1990.

GONZALEZ CANO, Hugo: "La armonización tributaria y la integración económica", Ediciones Interoceánicas, Buenos Aires, 1994.

GOMEZ SABAINI, J.C. y GAGGERO, J.: "Propuestas para la Reforma del Sistema Tributario Argentino", en Revista "Aplicación Profesional", Buenos Aires, Número 16, Noviembre de 1997.

MENDES FERREIRA COSTA, v., Las relaciones intergubernamentales en Brasil: acontecimientos recientes y perspectivas, en Las relaciones intergubernamentales en los países federales, Foro de Federaciones, Ottawa, 2002.

PIFFANO, Horacio: "El IVA Subnacional", Anales AAEP, 1999.

PIFFANO, Horacio: "Nuevas consideraciones sobre el IVA Subnacional", Anales AAEP, Córdoba, 2000.

REIG, Enrique J.: "El Mercosur. Características y Asimetrías. Armonización Fiscal", en Boletín de la DGI, N° 489, Setiembre de 1994.

REIG, Enrique J.: "Integración económica y armonización fiscal en la imposición a la renta", Revista Impuestos N°s. 17 y 19 (Setiembre y Octubre de 2000), Buenos Aires.

REZENDE, Fernando: "Fiscal Federalism in Brazil", Mimeo, Rio de Janeiro, Diciembre de 1994. REZENDE, F., "Fiscal Federalism in Brazil", Mimeo, Rio de Janeiro, Dic., 1994.

REZK, E.: "Federal Finance in Argentina, Germany and Brazil", Anales 28° Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1995, p. 24.1.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

COMPATIBILIZACIÓN DE POLÍTICAS FISCALES EN EL MERCOSUR - C.P.N. Gabriel Lencludy Lic. Silvia Régoli

RODRIGUES, G.M.A., Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil, International Forum on Federalism in, Mexico, Veracruz, 15-17 November 2001.

RODRIGUES, G.M.A, Brazil votes: change crucial to its cities and states, Federations, vol.2 n. 5, nov. 2002.

RODRIGUES AFONSO, José Roberto: "Notas sobre el estado actual del federalismo fiscal en Brasil", en "Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva", U.N. de La Plata, Junio de 1996.

SESELOVSKY, E., Necesidad de armonización de las políticas macroeconómicas en los procesos de integración nacional, en Integración y cooperación Atlántico- Pacífico, Univ.Nacional de Rosario, abril, 2002.

VARSANO, Ricardo: "A Tributacao do Comercio Interestadual: ICMS versus ICMS Partilhado", IPES, N° 382, Setembro 1995