

Documentos CIDOB América Latina; 20

Armonización fiscal para la integración en el MERCOSUR.
Silvia Simonit

documentos



Serie: América Latina

Número 20. Armonización fiscal para la integración en el
Mercosur

© Silvia Simonit

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, octubre de 2007

ARMONIZACIÓN FISCAL PARA LA INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR

Silvia Simonit*

Octubre de 2007

*Doctora en Economía (UB)
Consultora Internacional en Fiscalidad
Profesora Universitaria (Argentina y España)

Sumario

Introducción	9
1. Globalización con regionalización	11
1.1 Integración Europea: principales lecciones para América Latina	12
1.2 Evolución del Mercosur	16
2. Escenario macroeconómico regional	31
2.1 Integración económica y comercio internacional	35
<i>Apertura de las economías</i>	35
<i>Efectos de las integraciones económicas sobre el comercio</i>	38
<i>Escenario del comercio del Mercosur con el resto del mundo</i>	41
<i>Estructura de comercio en los países de la región del Mercosur.</i>	
<i>Índice de especialización exportadora</i>	42
<i>Estructura de ventajas comparativas de los países del Mercosur.</i>	45
<i>Integraciones económicas y comercio internacional: los condicionantes</i>	
<i>de la fiscalidad</i>	49
2.2 Integración económica e inversión extranjera directa	52
<i>Efectos de las integraciones económicas sobre las inversiones</i>	54
<i>Distribución geográfica del stock de capital extranjero recibido</i>	
<i>por América Latina y la región Mercosur</i>	56
<i>Distribución sectorial del stock de capital extranjero recibido</i>	
<i>por América Latina y la región Mercosur</i>	58
<i>Integraciones económicas e inversión extranjera directa: los condicionantes</i>	
<i>de la fiscalidad</i>	64

3. Mercosur: estructura tributaria	67
3.1 Convergencia o divergencia tributaria en el Mercosur	68
<i>Metodología</i>	69
<i>Resultados empíricos</i>	70
3.2 Nivel de recaudación tributaria	71
3.3 Estructura tributaria	75
3.4 Gastos tributarios	87
4. Diferenciales en la imposición a la renta corporativa en la región del Mercosur	99
4.1 Imposición sobre la renta	101
4.2 Retenciones y convenios para evitar la doble imposición	108
5. Reformas fiscales para acometer la integración en la región del Mercosur	111
5.1 Principales distorsiones fiscales a la localización de inversiones y medidas de coordinación	111
5.2 Armonización fiscal o competencia fiscal	114
5.3 El proceso de armonización sobre fiscalidad directa en la Unión Europea	120
5.4 Competencia fiscal y armonización fiscal en integraciones económicas: América Latina/Mercosur	122
5.5 Lecciones para futuras reformas tributarias en América Latina/Mercosur a la luz de la experiencia en la Unión Europea	123
6. Resumen y conclusiones	133
7. Notas	153
8. Referencias bibliográficas	167
9. Anexo	173

Siglas y abreviaturas

ACE Acuerdo de Complementación Económica

AEC Arancel Externo Común

ALADI Asociación Latinoamericana de Integración

ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe

ALC América Latina y el Caribe

ALCA Área de Libre Comercio de las Américas

ASEAN Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

BNDES Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

CAN Comunidad Andina de Naciones

CDI Convenio para evitar la doble imposición

CEE Comunidad Económica Europea

CMC Consejo Mercado Común

CNS Comunidad Sudamericana de Naciones

FTA Free Trade Agreement

FOCEM Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

GMC Grupo Mercado Común

G3 Grupo de los Tres

ICMS Impuesto a la circulación de mercaderías y servicios

I+D+I Investigación, desarrollo e innovación

IED Inversión Extranjera Directa

IET Integración Económica Total

IRPF Impuesto a la renta de personas físicas

IRPJ Impuesto a la renta de personas jurídicas

IVA Impuesto al valor añadido

MC Mercado Común

NAFTA North America Free Trade Agreement

NIC Neutralidad en la importación del capital

NIE Neutralidad en la exportación del capital

NMF Nación más favorecida

OCA Optimun Currency Area

OLI Ownership, Location, Internalization

OMC Organización Mundial del Comercio

PRC Tribunal Permanente de Revisión

SGPC Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo

TLC Tratado de Libre Comercio

UA Unión Aduanera

UNASUR Unión de Naciones Suramericanas

UNE Unión Económica

ZLC Zona de Libre Comercio

Introducción

El mundo se ha ido reorganizando económica y políticamente en bloques regionales. Todo proceso de integración regional requiere la coordinación de las políticas tributarias internas del bloque, para lo cual resulta relevante el diagnóstico de los diferenciales tributarios y de una evaluación sobre las alternativas de coordinación.

El objetivo de este trabajo es conocer qué se ha hecho hasta el momento y qué resta por hacer en el plano de las políticas tributarias en la región de América Latina, particularmente en el Mercosur, destacando previamente la importancia de dos dimensiones en toda integración regional: la dimensión económica y la institucional.

Se han definido dos hipótesis para abordar el tema. La primera hipótesis enuncia la existencia de una interacción entre integración económica e integración institucional. La segunda hipótesis enuncia que, sin una coordinación de políticas tributarias, las asimetrías fiscales se constituyen en obstáculo para la integración regional.

El trabajo se estructura con una primera sección referida al escenario de integración regional respondiendo a la primera hipótesis. A partir de la segunda sección se abordan los argumentos para la segunda hipótesis. En primer lugar, se presenta el escenario macroeconómico regional, y seguidamente el diagnóstico de los diferenciales fiscales, particularmente en materia de imposición directa, por ser la materia que incide en la localización de inversiones con especial importancia para la región como uno de los argumentos de crecimiento económico; luego se evalúan las alternativas de coordinación, vía armonización fiscal o competencia fiscal, y se plantean algunas reflexiones para orientar el debate en cuanto a los principales criterios para la convergencia de las políticas fiscales de modo que faciliten el avance del proceso de integración regional a la luz de la referencia europea.

1. Globalización con regionalización

En el siglo XXI vivimos en un mundo caracterizado por la globalización y la reorganización económica y política en grandes bloques regionales. Obra como antecedente, desde el proceso de consolidación democrática republicana de las trece colonias de Estados Unidos de América en el siglo XVIII, hasta la formación de la Unión Europea (Tratado de Roma, 1957)¹ entre naciones que se enfrentaron durante siglos. En el período que transcurre desde 1870 hasta inicios de la Primera Guerra Mundial, en el que las economías estaban relativamente abiertas, los bienes, el capital y también las personas se movían libremente. No obstante, la globalización actual está más asociada al progreso tecnológico, a la rapidez de acceso a la información, al mejoramiento de las comunicaciones y del transporte².

Esta nueva organización económica mundial requiere de la renovación del concepto de Estado soberano del siglo XVIII. Tiene lugar una progresiva transferencia de soberanía desde las naciones hacia las organizaciones y acuerdos internacionales, donde un país ya no tiene la opción de permanecer aislado del resto del mundo. Esa nueva organización económica, plasmada en integraciones regionales exitosas, ha sido consecuencia de una fuerte voluntad política.

Desde una perspectiva macroeconómica, es importante percatarse de la importancia de la dimensión económica de los países implicados en diferentes integraciones económicas regionales.

En términos de bloques económicos, el reparto del producto interior bruto (PIB) mundial se aproxima al siguiente esquema:

Cuadro 1.1. Distribución del PIB mundial (%)

Integraciones económicas	PIB mundial
UE-27	30,4
NAFTA	32,0
Resto América	3,7
ALCA	35,7
ASEAN FTA (AFTA)	2,0
+3 (Ch, K y J) + 2 (Aus,NZ)	18,8

Fuente: Elaboración propia en base a WDI 2005 (World Bank)

La distribución del PIB mundial se caracteriza por una globalización con regionalización, que refleja una integración tripolar de la economía mundial: el bloque europeo, el bloque americano y el bloque asiático del este, que en conjunto representan el 87% del PIB mundial. Fuera de estos tres grandes polos de integración, existen otros proyectos como el de creación de la Unión Africana y de una Área de Libre Comercio de Asia del Sur.

1.1 Integración Europea: principales lecciones para América Latina

Teniendo la oportunidad de observar otros procesos de integración regional, las futuras líneas de acción de América Latina deberían demostrar que la región es capaz de aprender rápida y ágilmente las buenas lecciones. Esto implica evaluar la aplicación de aquellas buenas políticas seguidas en el proceso de integración de la UE a la luz del propio campo de juego regional.

Europa es actualmente un mercado único (*single market*) y una unión monetaria (*monetary union*). En la UE hay libertad de movimiento de bienes, servicios, capital y trabajadores, los subsidios y regulaciones que puedan favorecer a productores domésticos están prohibidos, las leyes fundamentales que regulan la actividad económica –banca, producción industrial, protección al consumidor– son temas de la Unión y de los tribunales, hay estabilidad del tipo de cambio, cooperación monetaria y una sola moneda. La creación del mercado común es considerada como un importante paso hacia una eventual unión política³.

América Latina, y en particular el Mercosur, debe realizar dos elecciones: 1) elegir sus socios y 2) elegir, profundizar (*deepening*) la integración. En la primera opción se trata de elegir entre una relación Sur-Sur o Norte-Sur, según sea el objetivo. Si el objetivo es el de una zona de libre comercio, la relación será Sur-Sur, como es el Mercosur, pero si el objetivo es la liberalización más allá del comercio, es decir, del movimiento de factores, de armonización de políticas y de coordinación de políticas,

la relación será Norte-Sur, como es el proyecto ALCA⁴. La segunda elección implica la evaluación de la pretendida zona de libre comercio respecto de la profundización de la integración.

Suponiendo que la profundización del proceso de integración regional sea la opción para América Latina, es útil observar la experiencia europea. Existe una amplia literatura⁵ que ha examinado aspectos de política económica, política monetaria, política fiscal, pero también ha habido un novedoso aporte⁶ que se focaliza en dos dimensiones: integración económica e integración institucional, partiendo de la hipótesis que ambas dimensiones interactúan. La metodología aplicada se basa en la medición y comparación de indicadores de integración institucional e integración económica.

La medición de la integración institucional ha de iniciarse, forzosamente, a partir de los modelos de integración regional, según la conocida tipología de Jacob Viner y Bela Balassa (1961):

Cuadro 1.2. Etapas de integración económica regional

Cinco etapas de integración regional	Definición	Ejemplos
1. Zona de libre comercio (ZLC)	Área donde tarifas y cuotas son abolidas para importaciones desde países miembros, los cuales, sin embargo, mantienen tarifas y cuotas nacionales para terceros países.	1992: países ASEAN lanzan el plan de ZLC. 1/01/2002: 6 de los 10 países ASEAN reducen tarifas internas en la mayoría de los países, a niveles que oscilan entre 0 y 5%. Toda el área ASEAN se programa para una completa ZLC en los siguientes años. EEUU, Canadá y México están en proceso de completar la ZLC (NAFTA): muchas tarifas eliminadas en 1994 y otras en fase de serlo en un margen de 5-15 años.
2. Unión aduanera (UA)	ZLC estableciendo tarifas y cuotas comunes para el comercio con terceros países.	Comunidad Económica Europea (CEE) desde 1968, Mercosur para 2006 (pendiente).
3. Mercado Común (MC)	UA con abolición de barreras no arancelarias para el comercio (integración del mercado de bienes y servicios) y de restricciones sobre la movilidad de los factores (integración del mercado de factores)	Comunidad Europea desde 1993 (establecimiento del <i>European Single Market</i>). El MC era un objetivo en el Tratado de Roma. Comunidad Andina (2005).
4. Unión Económica (UNE)	MC con alto grado de coordinación de políticas económicas nacionales y armonización de leyes domésticas relevantes.	UE actualmente
5. Integración Económica Total (IET)	UNE con todas las políticas económicas relevantes dirigidas por un nivel supranacional, posiblemente en concordancia con el principio de subsidiariedad.	Área Euro pueden clasificarse actualmente entre una UNE y una IET. Autoridades supranacionales fueron establecidas desde el Tratado de Roma (1957) y posteriormente intensificado.

Fuente: Dorrucci et al (2003)

La medición de la integración económica considera diferentes variables, sugeridas por la teoría OCA (*Optimum Currency Area*) desarrollada por Mundell (1961) y McKinnon (1963), tales como: sincronización del ciclo de negocios, convergencia de los tipos de inflación, variabilidad del tipo de cambio, integración y apertura comercial, integración del mercado financiero, convergencia de los tipos de interés, convergencia de ingresos. Siendo la variabilidad del tipo de cambio un aspecto muy importante para la integración, resulta interesante destacar que entre 1957 y 1998, en la UE, el tipo de cambio real excedía al nominal, lo cual era indicio del esfuerzo de convergencia del tipo nominal.

El índice obtenido referido al período 2001, para la UE es de 86 sobre 100 y para América Latina es de 23 sobre 100. La diferencia de índices explicita que el Mercosur está muy por debajo de la UE en términos de grado de integración y su situación es comparable con la de la UE de seis miembros, a mediados de los años sesenta.

Entre las diferencias existentes en ambos procesos de integración se pueden identificar las siguientes:

1. A diferencia de la UE, el Mercosur mantiene tarifas aduaneras para una lista de productos exceptuados y autoriza a retractarse de los compromisos. Esta reversibilidad es una de las principales razones por las que el índice para el Mercosur se ubica por debajo del de la UE de 1968.
2. El Tratado del Mercosur tiene naturaleza intergubernamental, no supranacional, con lo cual no existe obligación para los miembros de cumplir con las reglas del mercado común.
3. La integración económica en la UE deriva, en los primeros períodos, de una dimensión geográfica y desde los años ochenta de una dimensión institucional.
4. El nivel de comercio recíproco intraregional es muy inferior en el Mercosur al de la UE.

Con estos resultados, América Latina está lejos no sólo de lo que es hoy la UE, sino de lo que era en sus comienzos. El análisis econométrico resalta que cuanto más profunda es la integración institucional más rápida es la integración económica. A su vez, un aumento de integración económica fortalece y sostiene el proceso de integración institucional. Es decir, que se corrobora la hipótesis relativa a la interacción entre ambas dimensiones.

Por tanto, la lección clave de la experiencia europea para América Latina, debiera ser que intensificar la integración institucional⁷, sea mediante la creación de un mercado común, sea mediante una cooperación monetaria, desempeña un papel importante en la profundización y aceleración del proceso de integración económica regional.

No se trata de un “piloto automático” que asegure que una mayor integración institucional genera un mayor comercio intraregional, más sincronización del ciclo comercial o convergencia del tipo de cambio nominal, pero sí que, desde un análisis dinámico, se podría identificar un “círculo virtuoso” entre ambas dimensiones –institucional y económica– de la integración.

1.2 Evolución del Mercosur

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron conformar el Mercosur, formalizando el acuerdo mediante el *Tratado de Asunción* (1991), y desde entonces se ha avanzado en el proceso de integración a un ritmo ágil en el primer quinquenio, hasta asemejarse a una unión aduanera imperfecta.

Con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto (1994) y el establecimiento del arancel externo común (AEC), quedó establecido entre los socios del Mercosur que la negociación de acuerdos de libre comercio y de preferencias comerciales con terceros países se haga como bloque. En el año 2000 los socios ratificaron la determinación de negociar conjuntamente y aprobaron dicho compromiso mediante la Decisión CMC 32/00.

El Mercosur, superada la inestabilidad macroeconómica que afectó a los países miembros entre fines de la última década y principios de la presente⁸, en los últimos años muestra importantes avances para la concreción de su objetivo primordial, que es establecer un mercado común, y ello requiere la consolidación de la unión aduanera. Se ha avanzado hacia la aplicación efectiva del AEC para lo sustancial del comercio con el resto del mundo: se ha reducido el número de productos en la lista de excepciones y se ha definido un cronograma para su eliminación en el año 2008.

Paralelamente, el Mercosur está abocado a la armonización de los regímenes especiales de importación que actualmente aplican los estados partes de manera unilateral, y por los cuales eximen total o parcialmente del pago del AEC a determinadas importaciones, de partes y piezas e insumos.

En materia de libre circulación de bienes dentro de la unión aduanera, se lograron avances sustantivos con relación a la redacción del *Código Aduanero* del Mercosur, la interconexión informática de las aduanas, la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera. El doble arancel se ha tratado con motivo de la demanda de la UE, durante las negociaciones para la asociación, que alertaba sobre la necesidad de que el Mercosur cumpla con el principio de reciprocidad, garantizando el pago único del arancel como ocurre en una unión aduanera. Sólo los bienes que cumplen con la regla de origen del Mercosur pueden circular libremente, los demás bienes deben volver a pagar el AEC cada vez que cruzan la frontera nacional dentro de la misma unión. Esto genera incertidumbre a los inversores en cuanto al acceso irrestricto al mercado regional. El compromiso es que todos los productos tengan libre circulación hacia el 2008.

En materia de integración productiva, se avanza hacia la industrialización equilibrada de los socios. Se fomentan encuentros entre empresarios de los cuatro países para que definan alternativas de complementación productiva regional –el *Programa de Foros de Competitividad*– y colabo-

ren con los gobiernos en la identificación de los cambios de políticas públicas que serían necesarios para intensificar el proceso de integración y aumentar la competitividad de los productos del Mercosur en el mercado internacional.

En esa misma línea, también se encuentran trabajos y proyectos relativos a la inversión en infraestructuras de los países del bloque y sus socios, como la integración vial y energética, el desarrollo de facilidades portuarias y el renovado impulso a la construcción naval.

En atención a las diferencias de desarrollo existentes al interior del Mercosur, el tema de las asimetrías estructurales ha ido adquiriendo una mayor relevancia en la agenda de profundización del proceso de integración. En ese sentido, destaca la creación del *Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur* (FOCEM), instrumentado a partir del año 2006 como primer mecanismo comunitario que permitirá una transferencia neta de recursos de las economías mayores del Mercosur a las más pequeñas. El Fondo está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

También se aprobó el *Protocolo de Contrataciones Públicas* del Mercosur, que establece una mayor transparencia para las compras gubernamentales en base a la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y otorgamiento del “trato nacional”, en general, en licitaciones referidas a bienes, servicios y obra pública.

El Mercosur aprobó en diciembre de 2003 dos importantes instrumentos destinados a profundizar la integración en el sector de Servicios: i) la Visa Mercosur, que elimina las restricciones al movimiento y trabajo de personas físicas proveedoras de servicios en el Mercosur, creando un procedimiento armonizado y uniforme en materia migratoria y de autorización para trabajar; y ii) el “Mecanismo para el ejercicio profesional temporal”, que facilita las condiciones para el ejercicio profesional de las

personas que ingresan temporalmente para prestar un servicio. Además, se continuó avanzando en la negociación de la liberalización de los sectores de servicios, prevista en el *Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios* que entró en vigor en diciembre de 2005.

La profundización de la institucionalidad del proceso de integración es un objetivo permanente. Entre los avances en este sentido, destaca el nuevo sistema de solución de controversias establecido en el *Protocolo de Olivos*, suscripto en febrero de 2002 y en vigencia desde enero de 2004, que introdujo innovaciones al mecanismo de solución de controversias regionales, y, en especial, la creación del *Tribunal Permanente de Revisión* (PRC) mediante el cual se ha buscado avanzar hacia una interpretación uniforme y sistemática de las normas del Mercosur, previniendo decisiones contradictorias sobre temas similares, y hacia la creación de una jurisprudencia común, encaminada a fortalecer institucionalmente y dotar de mayor seguridad jurídica al bloque. Al Tribunal también le compete el control del cumplimiento de los laudos y regular la aplicación de medidas de represalia.

Otro aspecto relevante de la institucionalización del Mercosur lo constituye la suscripción del *Protocolo Constitutivo del Parlamento* del Mercosur que se establece en 2006⁹. El Parlamento, como órgano de representación de los pueblos del Mercosur, se convertiría en un espacio común llamado a reflejar el pluralismo y las diversidades de la región, y a contribuir a la democracia, la participación, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

También es importante destacar el papel desempeñado por la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur en la consolidación del proceso de integración. Este órgano propone acciones concretas con un enfoque comunitario para afianzar las relaciones sociales, políticas y parlamentarias en el Mercosur.

Asimismo, se han dictado normas que han permitido transformar la *Secretaría* del Mercosur en un órgano con funciones técnicas y no meramente administrativas.

Se está avanzando en la Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo, a partir del trabajo conjunto de los ministerios de trabajo, economía, educación y relaciones exteriores de los estados partes y el aporte de los sectores sindicales y empresariales de la región. Su finalidad es generar trabajo decente y empleo de calidad mediante la articulación de las políticas económicas, comerciales, laborales y sociales del Mercosur.

Ante la eventualidad de que Uruguay se retire del Mercosur, se ha señalado que el presidente brasileño buscaría convencer a su colega uruguayo de permanecer en el bloque regional, ofreciendo la posibilidad de que se firme un tratado de libre comercio (TLC) entre Uruguay y USA. Para ello, la comitiva brasileña se ha reunido a principios de 2007 para presentar propuestas de inversiones de Petrobras y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), además de sugerencias para facilitar la entrada de productos uruguayos a Brasil. Por otra parte, Brasil continuará al margen de la disputa que desde hace dos años enfrenta a los gobiernos uruguayo y argentino por la construcción de plantas de celulosa.

La *primera ampliación* del bloque, mediante la adhesión de Venezuela¹⁰ al Mercosur se ha concretado en el 2006. Los términos y condiciones de la adhesión han sido plasmados en el “Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur”, suscripto a nivel de los presidentes de los cinco países el 4 de julio de 2006. Venezuela ha aceptado el compromiso democrático de 1998 que le impone el Mercosur para ser socio pleno. El “*Protocolo de Ushuaia* sobre Compromiso Democrático en el Mercosur y estados asociados, Bolivia y Chile” señala en sus artículos 3 y 5 que un país socio puede ser suspendido, si se comprueba “toda ruptura del orden democrático en uno de los estados partes”.

El año 2007 se inicia con mucho dinamismo en la región. La creación del Banco del Sur ha sido anunciada a principios de 2007 por Argentina y Venezuela. Tendría su sede central en Caracas y una sucursal en Buenos Aires. Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela –Paraguay como observador- deben definir las bases del Convenio Constitutivo del Banco del Sur, que incluye el aporte de capital y la estructura organizati-

va, y diseñar estrategias de acción conjunta en el área financiera. Argentina y Venezuela han señalado que el primer proyecto financiado por la institución podría ser el gasoducto del Sur en su tramo desde Bolivia hasta Argentina.

Brasil, que decidió abandonar el rol de observador para participar en el Banco del Sur, se ha manifestado a favor de que sea “un organismo técnico y que cumpla con sus fines dentro de las reglas del mercado”. Los gobiernos coinciden, en principio, en desear un banco abocado al desarrollo de la región, en particular a través de la infraestructura.

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador¹¹, Paraguay y Venezuela ratificaron su intención de crear el Banco del Sur y acordaron que la nueva entidad se constituya con capitales de esos seis países, sin dar a conocer si esos capitales provendrán de las reservas monetarias de los bancos centrales o si su origen será otro. Además, esperan sentar las bases para una moneda sudamericana.

Por tanto, a través del impulso y acompañamiento de todas estas acciones, Argentina propicia avanzar en el perfeccionamiento y profundización de la integración regional y en la consecución del principal objetivo perseguido por el Tratado de Asunción: el establecimiento del Mercado Común.

Por su parte, también Brasil ha manifestado su voluntad de dar vigor a la integración regional, como se reflejó en el encuentro de febrero de 2007 en Uruguay, en unos momentos en los que Estados Unidos intenta definir un TLC con Uruguay. Uruguay y Brasil dieron señales de coincidencias políticas y comerciales y de querer dar un nuevo impulso al Mercosur. Sin embargo, de esa reunión habría surgido que Brasil no pondría obstáculos a que Uruguay formalizase acuerdos comerciales por fuera del Mercosur.

No obstante, ese TLC, el reclamo de Uruguay y Paraguay por lo que ellos creen que son las ventajas comerciales favorables a Brasil y a Argentina, y la crisis entre Uruguay¹² y la Argentina por la instalación de las papeleras, son tres de los conflictos que hoy amenazan el Mercosur.

Brasil ha manifestado que no va a negociar individualmente un TLC con Estados Unidos, si no es con el Mercosur y que la posibilidad de firmar un TLC Mercosur-Estados Unidos, por el hecho de ser el mayor mercado consumidor del mundo, podría ofrecer ventajas para las empresas, pero la posición de Brasil es que en el Mercosur no se hagan “negociaciones bilaterales individuales” y pese a que “hay una iniciativa ya por más de dos años de la posibilidad de un acuerdo Mercosur-Estados Unidos, la agenda va a ser una continuación de lo que tiene mucho que ver con comercio, la OMC y también con los biocombustibles”.

En marzo de 2007, el grupo de trabajo creado por el artículo 11 del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, ha concluido sus funciones y ha elevado su informe final a la consideración del Grupo Mercado Común (GMC), organismo ejecutivo del Mercosur. En relación con el AEC, se definió el porcentaje de líneas arancelarias que se adoptarán en cuatro años –a los sesenta días después de la entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión, un 3% de las líneas arancelarias; a partir del segundo año, por lo menos un 20% de tales líneas, y a partir del cuarto año, las restantes líneas arancelarias.

En estas mismas fechas, Brasil ha planteado que quiere elevar el AEC del Mercosur a 35% para las importaciones de calzados, textiles, muebles e indumentarias, todos ellos sectores que enfrentan una dura competencia de la producción china. Esa propuesta sería presentada para debate y votación por parte del GMC. Actualmente, el AEC de 35% sólo incide sobre las importaciones de vehículos automotores, y el arancel promedio sobre muebles, por ejemplo, es de sólo 18%, y en el caso de calzados y productos textiles, llega a 20%. Por otra parte, Brasil estrecha vínculos con México mediante un acuerdo para la creación de una comisión binacional que sesionó a fines de marzo por primera vez y analizó temas de la agenda común en política, energía, comercio y finanzas y cooperación en educación, ciencia y tecnología y cultura

También en marzo, la segunda reunión de la Comisión de Funcionarios de Alto Nivel de la Comunidad Sudamericana de Naciones¹³ reali-

zada en Brasil, se ha cumplido de manera exitosa para el grupo de Energía que preside Venezuela, ya que tuvo lugar la presentación y discusión del Mapa Energético de Sudamérica y se procedió a la preparación de la Cumbre Energética en Venezuela. Al margen de estos, otros temas analizados han sido: la implementación del Banco del Sur, la ampliación del proceso de integración financiera de Sudamérica, la evaluación de mecanismos de estabilización de la balanza de pagos regional y la conformación de un mercado de capitales para la deuda sudamericana.

El Parlamento del Mercosur tendrá sede permanente en Montevideo. La sesión de instalación de mayo de 2007 comenzó presidida por el vicepresidente de Uruguay, quien condujo los primeros tramos de la sesión, con la presencia de los legisladores regionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como miembros plenos, y los representantes de Venezuela, en calidad de observadores. Se votó el reglamento de la sesión inaugural del Parlamento y, por unanimidad, la designación del presidente del cuerpo, que recayó en un legislador paraguayo. También se votaron las tres vicepresidencias que estarán a cargo de cada uno de los restantes integrantes del bloque y se designaron los titulares de las diez comisiones que funcionarán en su seno: Relaciones Exteriores y Defensa; Asuntos Económicos, Comerciales, Administrativos y Monetarios; Asuntos Sociales, Laborales y de Seguridad Social; y Asuntos Jurídicos e Institucionales de Fiscalización y Control. La Comisión de Instalación será la encargada del organigrama y otros temas referentes a la logística, como la contratación del personal por concurso público. La Comisión de Reglamento deberá trabajar en la constitución de la normativa definitiva que regirá el funcionamiento del Parlamento. En cuanto a la duración del mandato de la presidencia parlamentaria, la postura de Uruguay y Brasil era que la titularidad del cuerpo durara un año, “autonomizándola de la Presidencia del Mercosur”. Por su parte, Argentina y Paraguay eran favorables a que la duración fuera semestral y “pro tempore”, y de esa manera, coincidente con la titularidad del cuerpo ejecutivo.

En la agenda de 2007 son relevantes, por tanto, diversos temas: uno de ellos es el tratamiento de las asimetrías que afectan a Paraguay¹⁴ y a Uruguay. Ambos países han presentado propuestas para superar las asimetrías de sus economías respecto de la de los socios mayores. Se debatió este tema y otros como la reciente institución de los fondos estructurales, “concordando en la necesidad de contar en el futuro con un proyecto de envergadura regional”, el código aduanero, acordando su conclusión para este año, y las negociaciones con otros países o bloques. Asimismo se ha subrayado que el Mercosur “se encuentra trabajando en la reforma de sus instituciones” para adecuarlas “a las necesidades derivadas de la evolución del proceso de integración”.

En la reunión extraordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) el tema a discutir es el de las asimetrías. Uruguay adelantó que mantendrá una posición “fuerte” durante la reunión según la postura que adopte Argentina sobre la iniciativa brasileña de favorecer a los socios menores del bloque mediante ventajas arancelarias. Los socios menores buscan la supresión del AEC para beneficiar la circulación de productos uruguayos y paraguayos con componentes y materias primas foráneas.

Otro de los temas significativos es la incorporación plena de Venezuela al Mercosur, estando aún pendiente la aprobación del Protocolo de Adhesión¹⁵ por los Congresos de Brasil y de Paraguay, la incorporación de la normativa del Mercosur al ordenamiento jurídico interno venezolano, y la adaptación de los instrumentos de su política comercial externa al programa de liberación arancelaria y al AEC. Los plazos establecidos para definir los cronogramas de adaptación al AEC y al programa de liberación comercial, no han sido cumplidos por Venezuela¹⁶. Tales cronogramas deben señalar productos y plazos en que se efectuará la adaptación a esos dos instrumentos clave del Mercosur (según el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur, los plazos máximos de adaptación serán siete años para el AEC y cuatro para la libre circulación de bienes)¹⁷. Paraguay ha pedido arancel cero para exportar carne vacuna

y soja a Venezuela, como parte de las negociaciones conducentes al ingreso como socio pleno del Mercosur.

Otro tema es que el Código Aduanero, aprobado en la reunión de Ouro Preto (1994), no ha sido incorporado a la normativa interna de los países. El proyecto de una nueva versión del Código Aduanero ha de ser tratado por el CMC en el 2007.

También significativa es la cuestión de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC. El Mercosur no actúa como bloque, a pesar de lo importante que sería para el impacto sobre la Ronda de Doha. En materia de agricultura sólo Argentina y Brasil actúan coordinadamente, mientras que en materia de servicios cada país actúa individualmente. La Ronda se ha interrumpido ante la falta de consenso en los mecanismos de liberación de productos agrícolas e industriales. En materia de agricultura el único avance es el cronograma de eliminación de subvenciones a las exportaciones hacia el 2013, salvo la eliminación de subvenciones a las exportaciones de algodón que data del 2006. Tras meses de paralización –desde julio de 2006, se están retomando las negociaciones y ante la aparente voluntad política de concluir este año, la cuestión será lograr acuerdos equilibrados en los temas más sensibles vinculados a los subsidios agrícolas y a los accesos a los mercados de productos agrícolas y no agrícolas.

En el sector automotor, Argentina y Brasil renegociaron el acuerdo bilateral que expiró a fines de 2005 prorrogado hasta la firma, en junio de 2006, del nuevo Acuerdo Automotor aplicable hasta junio de 2008, manteniendo el arancel extrabloque del 35% para automóviles, autobuses, camiones, etc. y 14% para maquinarias agrícolas, etc.

Por otra parte, está previsto que el Banco del Sur se establezca oficialmente en 120 días a partir de la firma¹⁸ del memorándum de entendimiento entre Argentina y Venezuela y se ha señalado que si bien nace bilateralmente se podrán sumar todos los países de Sudamérica.

a) Mercosur y ALADI

Argentina manifiesta que en los últimos años se han profundizado los acuerdos para liberalizar el comercio entre los países de América Latina en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y que el Mercosur ha tenido un papel muy dinámico, siendo inscripto en el marco de la ALADI como Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica número 18 (ACE 18)¹⁹.

A partir de ahí, se han realizado negociaciones comerciales preferenciales comunes entre los estados del Mercosur y terceros estados, entre las que merecen destacarse los Acuerdos de Complementación Económica firmados con *Chile* (1996) y con *Bolivia*²⁰ (1997), por el cual se convirtieron en miembros asociados y con los cuales se han aumentado regularmente los márgenes de preferencias otorgados para el logro de una ZLC ampliada.

Además, se han negociado Acuerdos de Complementación Económica que prevén la conformación de zonas de libre comercio que deberán perfeccionarse hacia el 2018 con *Colombia, Ecuador y Venezuela* (ACE 59, suscripto en 2004), y hacia el 2019 con Perú (ACE 58, suscripto en 2005).

En el 2002 se firmó un Acuerdo de Complementación Económica número 54 (ACE 54) entre el Mercosur y *México*, para la creación de una ZLC, cuya cobertura abarca, entre otros elementos, los acuerdos establecidos o que se establezcan por parte de los Estados Unidos Mexicanos con cada uno de los estados partes del Mercosur en el marco del Tratado de Montevideo 1980. A partir del ACE 54, Argentina y México promovieron la expansión de su relación bilateral, firmando durante el 2006 una profundización del ACE número 6, que significa la liberalización recíproca en un plazo de diez años para un importante conjunto de productos del comercio recíproco. En acuerdos sectoriales, el ACE número 55, tiene el objetivo de promover la integración y complementación productiva y sentar las bases para alcanzar el libre comercio en el sector automotor y de autopartes. En 2006, se acordó el Segundo Protocolo

Adicional al Apéndice I sobre el comercio en el sector automotor del ACE número 55 entre el Mercosur y México. Por el mismo, se liberalizará el comercio (arancel cero por ciento) para alrededor de un centenar de posiciones arancelarias del sector de autopartes.

Además, en 2006 se ha suscripto un ACE entre el Mercosur y *Cuba*, que implicó la extensión de los acuerdos bilaterales existentes entre los estados del bloque y ese país.

b) Mercosur y ALCA

El Mercosur participa en las negociaciones para establecer una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo objetivo es la eliminación progresiva de los obstáculos arancelarios entre los países del Hemisferio Occidental. En la Octava Reunión Ministerial (Miami, 2003) se modificó el formato de negociación al no ser posible superar las diferencias sustanciales en determinadas esferas de la negociación, particularmente en agricultura.

Sin embargo, las noticias de febrero 2007 reflejan el rechazo de Estados Unidos, a través de lo manifestado por el Comité de Finanzas del Senado, a nuevos tratados de libre comercio. La oposición interna en Estados Unidos se manifiesta en contra de la ratificación de nuevos TLC con Perú, Colombia y Panamá que están a la espera de ser aprobados por el Congreso.

Con la oposición de Venezuela –ahora candidato a socio pleno en el Mercosur– y la falta de entusiasmo de los dos principales negociadores –Brasil y Estados Unidos– se ha paralizado el proyecto.

c) Mercosur y acuerdos extraregionales

El primero de ellos fue el suscripto por el Mercosur y la *República de Sudáfrica* en el año 2000, para negociar una Área de Libre Comercio, que posteriormente se extendió a los restantes miembros de la *Southern African Customs Union (SACU)*. En diciembre de 2004, ambas partes firmaron un acuerdo de preferencias fijas cuyas listas de concesiones están en

su fase final de negociación. También se firmaron los Protocolos de Cooperación Aduanera, el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario Mercosur-SACU, Comercio del sector automotor, y Pesca.

En 2003 se iniciaron las negociaciones de un acuerdo de preferencias fijas con la *India*, que concluyeron en diciembre de 2004 y que han de ser ratificadas; el acuerdo consta de listas de productos beneficiados, así como de anexos correspondientes a reglas de origen, salvaguardias y solución de controversias y prevé una segunda instancia de negociaciones, tendente al establecimiento de una ZLC.

En 2004, el Mercosur firmó otros dos acuerdos con *Marruecos* y con la *República Árabe de Egipto*, ambos orientados al otorgamiento de concesiones de preferencias fijas entre ambas partes, como paso previo a una ZLC. Además, en el 2005 se suscribió un acuerdo marco con el *Consejo de Cooperación del Golfo* (Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) a cuyo amparo se está negociando el establecimiento de una ZLC.

En el 2006, el Mercosur avanzó en la negociación de un acuerdo de libre comercio con *Israel*, y se suscribió con *Pakistán* un acuerdo marco de comercio que fija las bases para negociaciones comerciales tendentes a la suscripción de un Acuerdo de Preferencias Fijas.

Además, se creó un grupo de enlace Mercosur-*China* para dar seguimiento y ejecución a los proyectos de cooperación acordados entre ambas partes y establecer una coordinación a efectos de solucionar situaciones y problemas que puedan surgir.

El Mercosur y la *Unión Europea* iniciaron negociaciones en el 2001 para establecer un acuerdo de asociación interregional, que incluye capítulos de diálogo político, cooperación y liberalización comercial. A lo largo de las rondas de negociaciones y reuniones técnicas ambos bloques han trabajado con el objetivo de alcanzar un acuerdo, que no se ha concluido hasta el momento, al no existir ofertas equivalentes en las distintas áreas, particularmente en cuanto al sector automotriz y textil, en el caso del Mercosur, y al sector agropecuario, en la propuesta de la UE. El

avance para el acuerdo bilateral en materia agropecuaria depende de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. En abril de 2007 nuevamente se han hecho manifestaciones en el sentido de que la UE estaría agilizando conversaciones para llegar a un acuerdo de integración político, comercial y de cooperación con el Mercosur, ahora ampliado.

En el ámbito multilateral, el Mercosur también considera importante acelerar el ritmo de negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (SGPC) –entre 43 países– con el objetivo de llegar a un acuerdo global en el transcurso del año 2007. Como el comercio del Sur con el Sur ha ido aumentando a un ritmo más acelerado que el promedio del comercio mundial y, por lo tanto, se está convirtiendo en un importante factor dinamizador de la economía mundial, ha aumentado su importancia como instrumento apto para promover y profundizar aún más el comercio entre los países en desarrollo. En el ámbito de la III Ronda del SGPC presidida por Argentina, el Mercosur ha elaborado una propuesta de técnicas y modalidades para la negociación sobre acceso a los mercados, guiado por dos principios rectores: un alto grado de ambición, y la simplicidad de los instrumentos seleccionados. Una efectiva instrumentación del SGPC permitirá ampliar mercados y lograr un mejor aprovechamiento de las capacidades de los países que participan del acuerdo, diversificar las estructuras productivas, aumentar la eficiencia y contribuir al crecimiento de la economía internacional. Al mismo tiempo, el acuerdo ratificará el firme compromiso de los países en desarrollo con el sistema multilateral y la liberalización de los flujos comerciales.

En cuanto a pronóstico, a pesar de las crisis regionales –devaluación de Brasil en 1999 y de Argentina en 2001–, el Mercosur se mantiene como el corazón de los acuerdos subregionales en América Latina²¹. Es posible que sea revitalizado y profundizado en los años venideros si se produce una ola de nuevas iniciativas tendentes a dicho objetivo y llegan a implementarse.

En el Mercosur es aún muy bajo el grado de integración institucional, lo cual ralentiza el dinamismo de integración económica. Una insuficiente integración económica, una insuficiente sincronización del ciclo comercial, una preponderancia fiscal y un débil sistema financiero, son aspectos usualmente identificados como deficiencias cruciales.

2. Escenario macroeconómico regional

América Latina ha avanzado hacia una senda de crecimiento siendo el período 2004-2006 el de más fuerte crecimiento desde finales de los años 1970 pero las altas tasas alcanzadas no garantizan su sostenibilidad. El fantasma de la inflación se hace presente en una región que tiene experiencia en el tema.

La tasa media de crecimiento para el Mercosur en el año 2006 ha alcanzado el 5,62 %, y ha resultado superior al promedio para América Latina y el Caribe. Algunos países –Argentina, Venezuela– se sitúan por encima de la media y otros –Brasil, Paraguay, Uruguay– por debajo. Si bien Argentina y Venezuela presentan tasas de crecimiento más altas, ninguno de los dos países puede ser mencionado como un ejemplo de crecimiento sostenible.

Cuadro 1.3. América Latina y el Caribe. Producto Interior Bruto 2006

Argentina	7,6	Panamá	6,5
Bolivia	4,2	Paraguay	3,5
Brasil	4,0	Perú	5,8
Chile	5,6	República Dominicana	8,0
Colombia	4,8	Uruguay	5,0
Costa Rica	4,3	Venezuela	
Ecuador	3,5	(Rep. Bolivariana de)	8,0
El Salvador	3,5		
Guatemala	4,0	Mercosur	5,0
Haití	2,5	Mercosur + VNZ	5,6
Honduras	4,8	América Latina	4,9
México	4,0	América Latina	
Nicaragua	3,5	y Caribe	5,0

Fuente: En base a CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La inflación promedio para el Mercosur, en el 2006, ha sido del 9,76%. Es posible individualizar a tres grupos de países según el desvío respecto al promedio: Argentina y Uruguay se sitúan en un nivel intermedio y cercano al promedio, Venezuela y Paraguay en un nivel alto y Brasil en un nivel bajo. Venezuela ha registrado la inflación más alta de la región, alcanzando el 17% en el año 2006, y es una economía petróleo dependiente de los efectos derivados de la variación de su precio.

Cuadro 1.4. América Latina (países seleccionados). Tasa de inflación, 2006

Venezuela	17,00
Paraguay	12,50
Argentina	9,80
Uruguay	6,38
Bolivia	4,95
Colombia	4,48
México	4,03
Brasil	3,14
Ecuador	2,87
Chile	2,60
Perú	1,14
Mercosur	7,95
Mercosur+VNZ	9,76

Fuente: UCA-PAC en base a Reuters y Bancos Centrales

Los pronósticos de la variación del PIB para 2007 y 2008 (FMI, 2007) reflejan una tendencia de crecimiento hacia tasas más bajas. Sin embargo, destaca Argentina con la mayor tasa de crecimiento en la región, con tendencia decreciente entre ambos períodos, pero también destaca por una alta tasa de inflación por detrás de la de Venezuela, con tendencia creciente para ambos países en el bienio.

Argentina tiene en el horizonte esa amenaza importante que es la inflación y la regulación de precios relativos, sobre la cual se mantiene la

intervención del Gobierno, y Venezuela debe prever la caída del precio del petróleo del nivel record alcanzado en 2006, además de los efectos adversos de otros acontecimientos como la perspectiva de un menor crecimiento de Estados Unidos.

Se reconoce que el desafío radica en realizar las reformas para corregir la falta de estabilidad macroeconómica, la ausencia de mecanismos redistributivos²², para promover el aumento de la productividad laboral, una mayor apertura económica, el mejoramiento de aspectos financieros para inversiones, y otros aspectos que harían sostenible el crecimiento en la región.

Cuadro 1.5. América Latina (países seleccionados). Tasa de crecimiento PIB y tasa de inflación, 2007-2008

	PIB		Inflación	
	2007	2008	2007	2008
Argentina	7,5	5,5	10,3	12,7
Brasil ²³	4,4	4,2	3,5	4,1
Chile	5,2	5,1	2,5	3,0
Colombia	5,5	4,5	4,2	3,7
Ecuador	2,7	2,9	2,8	3,0
México	3,4	3,5	3,9	3,5
Perú	6,0	5,5	1,0	2,0
Uruguay	5,0	3,5	6,0	5,0
Venezuela	6,2	2,0	21,6	25,7
Mercosur	5,6	4,4	6,6	7,3
Mercosur+Vnz	5,8	3,8	10,4	11,9
América Latina	4,9	4,2	5,2	5,7

Fuente: En base a WEO Abril 2007 (FMI)

La representación gráfica permite visualizar la posición destacada de Argentina en cuanto a la tasa de crecimiento del PIB y la de Venezuela en cuanto a la tasa de inflación, para los períodos 2007-2008.

Gráfico 1.1. América Latina (países seleccionados). Producto Interior Bruto, 2007-2008

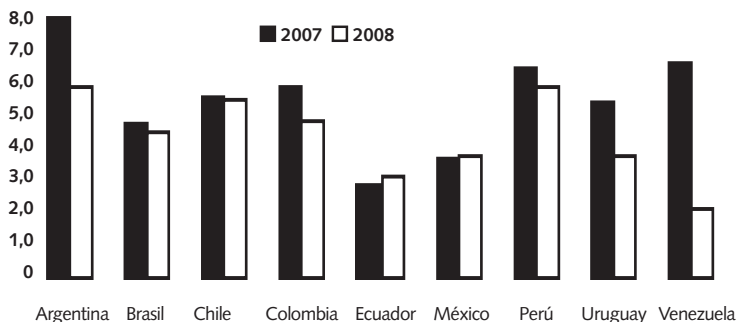
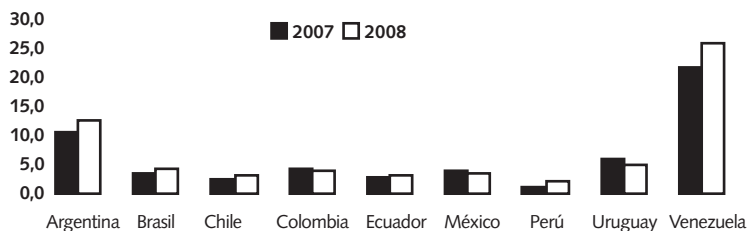


Gráfico 1.2. América Latina (países seleccionados). Inflación, 2007-2008



El perfil económico y comercial del Mercosur se refleja en el esquema siguiente. La incorporación de Venezuela tiene un impacto moderado en relación con la media del bloque y su aspecto más saliente es el agregado del potencial energético a la región.

Cuadro 1.6. Mercosur. Indicadores económicos 2004

Países	PIB \$ miles de millones	PIB per cápita \$	Población (millones)	Exportaciones (\$ millones FOB)	Importaciones (\$ millones CIF)	Comercio /PIB (%)
Argentina	153,0	4.060	37,7	34.314	23.288	37,7
Brasil	603,8	3.325	181,6	95.475	62.782	26,4
Paraguay	7,0	1.219	5,7	1.626	2.658	61,6
Uruguay	13,3	3.903	3,4	2.931	3.114	45,6
Venezuela	110,1	4.235	26,1	37.987	14.688	47,8

Fuente: INTAL (2007) en base a IMF, INDEC, SECEX, BCU, BCP y PC-TAS.

2.1 Integración económica y comercio internacional

Apertura de las economías

Las integraciones regionales son, de acuerdo con la OMC, un “*second best*” respecto al librecomercio mundial. En este sentido, la mayor rapidez del crecimiento del comercio internacional con relación al crecimiento más lento del producto global a partir de la posguerra mundial, ha permitido un mayor crecimiento internacional, lo cual está también a la base de mejoras en las perspectivas de crecimiento de determinados países que han podido aprovecharse de la división internacional del trabajo a nivel multilateral o a nivel regional.

Cuadro 2.1. Grado de apertura de la economía mundial

Grado apertura	1950	1973	1990	1998
Exportaciones de bienes y servicios/PIB (a precios constantes de 1987)	8,0	14,9	19,7	26,4

Fuente: OMC (1998)

Cuadro 2.2. Crecimiento económico mundial

Tasas crecimiento anual (dólares constantes de 1990)	1948-73 (25 años)	1973-98 (25 años)	1948-1998 (50 años)	1990-98 (últ. década)
Exportaciones mundiales de mercancías	7,4	4,7	6,0	6,5
Exportaciones mundiales de manufacturas	9,8	5,9	7,8	6,7
PIB mundial	5,0	2,9	3,8	2,6

Fuente: OMC (1998)

La tasa de crecimiento de las exportaciones ha estado, durante 50 años, en torno al 6% anual y la del PIB al 3.8%, con mayor dinamismo en las exportaciones de manufacturas que en las de productos agrícolas y básicos.

El grado de apertura de la economía a los intercambios internacionales viene indicado por la tasa de crecimiento de las exportaciones, que es superior a la del PIB. Desde el 8% del PIB mundial, en 1950, a 26%, en 1998, se refleja el progreso relevante del comercio internacional en las economías, y la relación positiva entre el crecimiento del comercio internacional y el crecimiento económico.

Con relación a este tema, se han planteado interrogantes relativos a dos aspectos: 1) impacto del comercio internacional en el crecimiento económico, 2) razones para la regulación del comercio internacional.

Respecto al primer aspecto, los beneficios que se derivan del comercio internacional provienen, por una parte, de las ganancias obtenidas al proveerse del productor más eficiente²⁴, y por consiguiente, a menor coste, y, por otra parte, de factores dinámicos que influyen en el comportamiento de los mercados, tales como la existencia de economías de escala, el incremento de la competencia, la transferencia de tecnología, la diversificación de productos, entre otros.

Así se fundamentan las ganancias globales que el comercio internacional aporta; sin embargo, este proceso tiene costes porque requiere ajustes en las empresas frente a cambios en la estructura de los mercados y cambios tecnológicos. Otro problema es el de la distribución de los costes y beneficios del comercio internacional, dado que la situación inicial de todos los países no es la misma. Estas dificultades son evidentes en los países en desarrollo y dan lugar al debate entre comercio sin restricciones y comercio con regulación. La historia indica que el modelo económico aplicado por la mayoría de los países en desarrollo, desde los años treinta, ha sido el de industrialización por sustitución de importaciones, que demanda cierta protección, al menos temporal, a la industria naciente respecto de la competencia de empresas de países desarrollados. La doctrina de la sustitución de importaciones tuvo su principal impulsor en el secretario de la CEPAL, Raúl Prebisch²⁵.

Mientras la liberalización del comercio internacional permite obtener ganancias de la especialización, potencia la eficiencia económica mediante el incremento de la competencia, la innovación y la transferencia de tecnología, y mientras los estudios demuestran que los costes de protección son superiores a los beneficios que se lograrían en ausencia de ellos, existen otros argumentos políticos, sociales y económicos que defienden la necesidad de la protección en el comercio internacional.

Con relación al segundo planteamiento, algunos de los motivos de protección de los intercambios comerciales están vinculados a la seguridad nacional, es el caso de la industria naval y aeronáutica; otros motivos son: eliminar la dependencia económica de sectores básicos, como en la industria siderúrgica; eliminar la dependencia económica general protegiendo la industria nacional; defender a sectores que tienen una función económica y también social o medioambiental, como en la agricultura; defender valores culturales, tal es el caso de la industria cinematográfica; motivos recaudatorios, en tanto los ingresos por aranceles constituyen en algunos países la principal fuente de recursos tributarios. La protección se materializa utilizando diversos instrumentos: prohibición de importaciones, de exporta-

ciones, impuestos a la importación, restricciones cuantitativas tanto a la importación como a la exportación.

Ningún país aplica el modelo proteccionista o el modelo librecambista en forma pura, sino que el proceso de liberalización se produce mediante negociaciones que dan lugar a acuerdos y tratados.

Desde 1948, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial disminuye y se recupera en los años ochenta. Este proceso se explica, en primer lugar, porque el crecimiento del comercio corresponde fundamentalmente a productos manufacturados y no tanto a productos básicos y agrícolas. Así es que, a medida que los países en desarrollo incrementan sus exportaciones de productos manufacturados, aumentan su participación relativa (del 7% en 1963 al 65% en 1997). En segundo término, por el grado de liberalización aplicado por los países en desarrollo, el grado de apertura —exportaciones totales/PIB— de los países en desarrollo pasa de un 23%, en 1985, al 35%, en 1997. Esto demuestra la relación positiva entre la liberalización progresiva y el incremento en el peso relativo de estos países en el comercio mundial. Asimismo, en estudios específicos, se reconoce que los países con políticas de comercio más abiertas crecen más deprisa al facilitar la transmisión de los efectos dinámicos del comercio, tales como la innovación y la tecnología.

Efectos de las integraciones económicas sobre el comercio

La integración es un proceso que modifica la arquitectura político-institucional, de interés notable para las sociedades miembros que reivindican un papel más activo en pro del fortalecimiento de la integración.

Así lo ha demostrado la UE ampliada con la incorporación de los PECO²⁶ al añadir una nueva característica: los diez nuevos miembros presentan cierta heterogeneidad. Estas economías emergentes, con características socioeconómicas distintas a las de los miembros anteriores de la Unión, representan la apertura de nuevos mercados y oportunidades de comercio e inversión.

En la región del Mercosur, si bien el nivel actual de renta es bastante reducido, se trata de un mercado con gran potencial dado que, si la integración resulta exitosa, su poder adquisitivo aumentará, puesto que significará 228 millones de consumidores, 254 millones con Venezuela.

El movimiento de bienes y servicios entre los países miembros de los diversos acuerdos de integración económica ha evolucionado hacia la liberalización, aunque se mantienen diversas excepciones para ciertos productos calificados como sensibles.

Un esquema general de las corrientes comerciales entre las diferentes regiones del continente americano, y en particular del Mercosur con las restantes regiones, se visualiza en el gráfico 2.1 y en los cuadros 2.3. y 2.4. (*anexo*).

En general, los diversos mercados regionales presentan aumentos de los flujos comerciales en la última década del siglo XX. Esto indica que, a medida que se avanza hacia la liberalización de las barreras arancelarias, el intercambio comercial va en aumento, pero también implica que cada vez es mayor el conjunto de transacciones que circulan intrazona sin pago de derechos de aduana.

Específicamente en el Mercosur, se refleja un notable aumento de las relaciones comerciales comparando el período anterior –1990– y el posterior –1995– a la existencia del Tratado (1991). En los siguientes períodos seleccionados, posteriores a 1995 se registran aumentos tanto en exportaciones como en importaciones, pero es en 1995 cuando se refleja la mayor variación respecto al período base y es en el año 2000 cuando se registra el máximo, para luego ir declinando en los períodos siguientes, aunque manteniéndose por encima del año base.

Venezuela también presenta, según reflejan los cuadros 2.3 y 2.4 (*anexo*), un incremento de sus exportaciones hacia el Mercosur, con un máximo en el año 2000, y en las importaciones, con un máximo en el año 2004, manteniendo un nivel relativo de flujos comerciales por encima del año base.

Esta creación de comercio se debe, en parte, a la desaparición de la fiscalidad interna del bloque y, en parte, a la planificación por parte de las empresas de su división intrafirma del trabajo; en ambos casos, tiene repercusiones sobre la recaudación por gravámenes aduaneros.

Cuadro 2.5. Mercosur. Comercio intraregional (en porcentajes)

Mercosur ^a	1990	1995	2000	2001	2004
Exportaciones	14,5	18,1	20,0	18,8	18,9
Importaciones	8,9	20,6	21,0	17,4	12,8

^a Sin Venezuela

Fuente: en base a CEPAL

La dinámica comercial durante el primer bimestre del 2007 se puede ilustrar observando el comportamiento del principal sector económico del país con mejor pronóstico de crecimiento en la región. Así, la venta de productos agropecuarios argentinos al Mercosur registró un crecimiento del 25%, en volumen, respecto del mismo período del año anterior, principalmente por el aumento de la demanda brasileña, mayormente trigo y también ajo, cebada, merluza y pera. El principal destino de los bienes agropecuarios siguió siendo Brasil que recibió un 83%.

Las ventas a Venezuela representan un 11% y crecieron un 63% en volumen en comparación con el primer bimestre del año anterior, los principales productos vendidos fueron: leche en polvo entera y descremada, aceite de soja, trigo y frijoles negros. En este caso, se percibe el efecto de los acuerdos comerciales con el citado país.

Por contrapartida, las exportaciones agropecuarias de Argentina a Uruguay, que representan un 3%, cayeron un 66% en volumen, esencialmente los productos exportados fueron cueros, merluza y azúcar.

Las ventas a Paraguay, que representan otro 3%, crecieron un 3% en volumen, y fueron, particularmente, tabaco, trigo, cacao y malta.

Como antecedente, la experiencia de la UE muestra un proceso asimétrico dado que los países candidatos a la ampliación del 2004 fueron

estableciendo previamente, entre 1992 y 1997, acuerdos sobre reducción arancelaria que implicaban la eliminación de los aranceles sobre la importación de bienes de los países candidatos por parte de los países de la UE desde 1997, que iba acompañada por la eliminación de las restricciones cuantitativas. Por otra parte, la eliminación de los aranceles de importación de productos europeos por parte de los PECO se completaba en el año 2002. Esta asimetría permitiría a los PECO adaptar sus estructuras de producción de cara a garantizarles cierta competitividad. Asimismo existen algunos productos sensibles incluidos en excepciones que están sujetos a restricciones cuantitativas y a aranceles elevados, tales como los productos intensivos en mano de obra, los intensivos en capital y los de baja tecnología. Para los PECO, sus productos agrícolas quedan fuera de la zona de libre comercio, están sujetos a restricciones cuantitativas y a elevados aranceles impuestos por la UE. A su vez, los productos europeos sensibles son los vehículos. De modo que el impacto de la ampliación se estima que se limitará a estos productos sensibles, en especial, a los productos agrícolas.

Por tanto, la eliminación de barreras al comercio genera un incremento del comercio entre los países participantes. Para encontrar un indicador del impacto de la progresiva liberalización del comercio, es interesante determinar las ventajas comparativas de cada país e identificar cuáles son los sectores comerciales que presentan oportunidades y cuáles amenazas.

Escenario del comercio del Mercosur con el resto del mundo

Con el objeto de determinar hasta qué punto la integración, con sus correspondientes efectos fiscales, puede resultar una amenaza para cada uno de los países miembros, y, si lo fuera, en qué sectores lo sería, hay que saber si el patrón de especialización es semejante o no. Un punto de partida es observar el destino de las exportaciones para identificar los principales clientes y saber el origen de las importaciones para conocer los principales proveedores.

El *anexo* incluye varios cuadros estadísticos (2.6 al 2.22) referidos a la composición geográfica y sectorial de los flujos comerciales de los países miembros del Mercosur y de sus países asociados.

La principal conclusión que se extrae de ellos es que reflejan una estructura productiva de la región concentrada en productos primarios y en manufacturas basadas en recursos naturales, que representan, en conjunto, el 61% de las exportaciones en 1990, con tendencia levemente decreciente, puesto que se sitúan en un 57% en 2001, ya anticipada en 1995. Esta reducción de participación relativa se compensa con el leve incremento de las exportaciones de manufacturas que requieren factores tecnológicos, que pasan de una participación del 37% en 1990 al 40% en 2001, una tendencia también anunciada en 1995. Así las exportaciones de manufacturas de alta tecnología aumentan un 400% de 1990 a 2001, las de media tecnología crecen un 90% y las de baja tecnología aumentan un 45%.

Este dinamismo sugiere una cierta tendencia a la modificación de la especialización productiva global del Mercosur, dado que si bien la producción de *commodities* agrícolas se mantiene, la industrialización crece.

Para complementar esta perspectiva, resulta relevante indagar si esa tendencia global se replica en forma individual, es decir, para cada uno de los países o sólo en algunos.

Estructura de comercio en los países de la región del Mercosur. Índice de especialización exportadora

Si se compara la estructura de comercio en la década de los noventa y en lo que ha transcurrido del nuevo siglo, se identifican dos grupos de países que siguen una evolución diferente en su estructura productiva.

Los datos reflejan una tendencia al cambio, más que una reorientación del comercio, el cambio se percibe en la estructura productiva, liderada por los sectores de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, lo cual indica que no hay un cambio idéntico en los patrones de especialización de los países.

En Argentina, según el correspondiente cuadro en el *anexo*, la tendencia individual es similar a la tendencia global, dado que si bien los recursos agrícolas y naturales tienen una participación relativa en torno al 75% en 1990, que desciende al 71% en 2002, las manufacturas que incorporan tecnología experimentan una tendencia creciente al pasar del 24% en 1990 al 27% en 2002. Mientras que en 1990, el comercio exterior de manufacturas de media tecnología, ocupa el cuarto lugar en cuanto a ingresos por exportación, en 1995 y 2002 asciende al tercer lugar.

Brasil, según el correspondiente cuadro en el *anexo*, se aparta de la tendencia global de la región. Cabe destacar que tanto el comercio internacional de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales como el de las manufacturas con tecnología, mantienen sin variación su participación relativa, 54% y 44%, respectivamente. Las manufacturas basadas en recursos naturales y las manufacturas de media tecnología ocupan el segundo lugar, en cuanto a ingresos por exportación, tanto en 1990 como en 2002, lo cual refleja un cierto fortalecimiento del patrón de comercio consistente en exportaciones de productos de media tecnología respecto a los otros socios.

En Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, según los correspondientes cuadros en el *anexo*, se refleja la tendencia global de disminución de exportaciones de productos primarios y recursos naturales, y de incremento de las exportaciones de manufacturas con tecnología, en especial aquéllas de media tecnología.

Por tanto, el análisis sobre la estructura productiva sugiere una cierta tendencia a la modificación de la especialización productiva global del Mercosur, se mantiene la producción de *commodities* agrícolas pero crece la producción derivada de la industrialización.

Esta expansión de las actividades industriales ha permitido mayores recaudaciones impositivas, por más que las barreras aduaneras se hayan reducido o eliminado.

También sería interesante indagar, para cada país, si existen cambios en la categoría de productos exportados según el destino, pero la información disponible debería cubrir varios años, y no un solo año, para facilitar el análisis de la evolución. Se trataría de analizar si los clientes han cambiado su patrón de compras, lo cual podría ser indicio de la existencia de competencia que justificara el cambio. En tanto, sí es posible identificar para un año determinado –año 2001-, la categoría de productos según el destino de las exportaciones.

La región, globalmente, es principalmente proveedora de productos primarios. En el caso particular de Chile, los productos primarios ocupan el segundo lugar después de las manufacturas de recursos naturales, que encabezan la lista de las exportaciones.

Individualmente se identifica a Argentina, Paraguay, Bolivia como primordialmente proveedores de productos primarios y, en segundo lugar, de manufacturas de recursos naturales. Brasil sigue igual patrón pero el segundo lugar lo comparten las manufacturas de recursos naturales y las manufacturas de media tecnología. Uruguay es exportador, en primer lugar de productos primarios y en segundo lugar de manufacturas de media tecnología.

Respecto al nuevo socio, Venezuela, muestra una elevada dependencia del petróleo que ha representado más del 80% del total de sus exportaciones en el período 2003-2005 -recuperación del precio mediante- así como en 1990²⁷. El sector no petrolero perdió competitividad internacional hasta febrero de 2002, debido a la apreciación real de la moneda. Ante la escasa diversificación de las exportaciones, Venezuela sigue el patrón de la región en cuanto a ser principalmente proveedora de productos primarios, pero en su caso, y a diferencia de los otros socios, con exclusividad en productos del petróleo, seguidos a gran distancia por las manufacturas de media tecnología que representan un 5% para 2005.

También, a los efectos de analizar si los países de la región compiten entre sí, es posible examinar el destino de las exportaciones según los

correspondientes cuadros en el *anexo*. Así las exportaciones argentinas van mayoritariamente hacia países latinoamericanos en un 46%, principalmente a Brasil, mientras que las exportaciones brasileñas van, en primer lugar, hacia la UE y Estados Unidos, el 26% y 25%, respectivamente, y seguidamente a países de América Latina y el Caribe (ALC) –principalmente a Argentina. Chile tiene como principales clientes Asia, que recibe el 28% de sus exportaciones, la UE, el 24%, seguidas de ALC y Estados Unidos en similar proporción próxima al 20%. Paraguay, Uruguay y Bolivia, exportan principalmente a ALC, los porcentajes respecto al total de sus exportaciones son del 68%, 41% y 60%, respectivamente, los siguientes destinos son la UE o Estados Unidos. Venezuela tiene como principal cliente a Estados Unidos que recibe un 43% de sus exportaciones.

Estructura de ventajas comparativas de los países del Mercosur

Una forma de identificación de los sectores en los que cada país tiene ventajas comparativas²⁸ es mediante el Índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR) que mide el saldo comercial de cada sector respecto al total de comercio del mismo sector, generando valores que permiten establecer un orden de magnitud denominado “ventaja comparativa”. El índice viene definido por la fórmula:

$$IVCR_i = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \times 100$$

donde el subíndice “i” identifica a cada sector. Este índice puede arrojar valores positivos o negativos, en el primer caso indica la existencia de ventajas comparativas y que el país es un exportador u oferente neto, y en el segundo, indica que presenta desventaja comparativa y que el país es un importador o demandante neto.

Cuadro 2.23. Índices de ventaja comparativa revelada en el comercio entre la región Mercosur y el mundo

	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay		Bolivia		Chile	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Productos												
primarios	75,80	80,90	5,20	31,93	77,61	64,48	48,78	15,40	89,06	67,06	39,54	32,17
Bienes												
industria-												
lizados	35,14	-16,20	21,20	-10,27	-78,90	-74,51	-15,80	-31,90	-40,16	-51,23	-2,90	-4,60
Basados												
en recursos												
naturales	66,73	22,50	36,90	9,64	-54,17	-61,93	-9,68	-11,78	38,83	-26,28	68,74	61,89
De baja												
tecnología	64,05	-13,20	54,90	25,97	-58,11	-53,46	46,10	2,44	-51,97	-36,79	-59,51	-63,48
De tecnolo-												
gía media	-10,20	-25,80	14,20	-21,98	-96,27	-96,19	-56,58	-63,50	-99,24	-75,31	-85,38	-63,89
De alta												
tecnología	-46,57	-67,20	-40,80	-33,03	-99,81	-93,74	-87,19	-83,19	-99,93	70,52	-88,50	-88,83
Otras												
transac-												
ciones	10,66	-20,30	59,20	75,21	-58,35	-87,62	89,31	58,05	-88,33	50,13	52,13	67,51
Total	50,37	13,40	16,60	-0,25	-16,90	-37,57	9,41	-19,60	13,55	-11,63	9,65	7,48

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

En cuanto a la evolución del índice, la estructura de ventajas y desventajas comparativas de los países analizados tiende a asemejarse, en el sentido que para 2001 se mantiene en todos ellos la posición dominante de los productos primarios. Esto indica que los países miembros son competidores.

No obstante, esa competencia puede ser arbitrariamente aplacada cuando se aplican medidas fiscales con fines marcadamente recaudatorios, como en el caso de Argentina con la aplicación de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios.

Al examinar los valores de los índices de ventajas comparativas en 1990 y 2001, los sectores donde los países presentan saldos favorables en su

comercio internacional con el resto del mundo son coincidentes y se concentran notablemente en los productos primarios, salvo en el caso de Brasil para el año 1990, que presenta el mayor saldo favorable en los bienes industrializados y primordialmente en los de baja tecnología.

El IVCR de Venezuela también coincide en que su mayor saldo favorable en su comercio internacional con el resto del mundo deriva de los productos primarios, pero destacando que, a diferencia de los otros socios, está altamente concentrado en los hidrocarburos.

Cuadro 2.24. Índices de ventaja comparativa revelada en el comercio entre Venezuela y el mundo

	Venezuela		
	ICVR 1990	ICVR 2000	ICVR 2003
Productos primarios	90,53	85,29	90,54
Manufacturas basadas en recursos naturales	27,23	40,91	-22,16
Manufacturas de baja tecnología	37,39	-68,51	-45,85
Manufacturas de media tecnología	-30,99	-75,15	-55,86
Manufacturas de alta tecnología	-88,68	-96,74	-83,52
Otras transacciones	12,33	-88,75	-71,85
Total	63,14	10,08	28,65

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL

Ampliando el análisis, se puede indagar sobre el rol de un país respecto al rol de otro socio en tanto que proveedores del resto del mundo, y así analizar el riesgo de competencia. Para esta comparación se utiliza como indicador el índice de especialización, referido a las exportaciones de Argentina y Brasil al mundo, que se define de la siguiente forma:

$$IE = [(X_{it}/\sum M_{it})_{Arg} / (X_{it}/\sum m_{it})_{Bra}] * 100$$

Cuadro 2.25. Índices de especialización exportadora de Argentina frente a Brasil en el comercio con el mundo

	IE	
	1990	2001
Productos primarios	339,70	227,25
Bienes industrializados	170,69	94,55
Basados en recursos naturales	259,48	118,1
De baja tecnología	179,69	95,93
De tecnología media	89,10	102,82
De alta tecnología	88,63	32,56
Otras transacciones	52,54	123,52
Total	216,64	131,59

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Los valores para Argentina, obtenidos con este indicador, para 1990 y 2001, reflejan una posición dominante de las exportaciones de productos primarios, seguidos de las manufacturas con recursos naturales.

Respecto a la evolución del indicador de especialización exportadora se observa, si bien se mantienen esas posiciones, una tendencia decreciente hacia el año 2001. Esto puede indicar la existencia de un deterioro frente a la pujanza de exportaciones de otros países.

La especialización en exportaciones de bienes industrializados, especialmente de tecnología media, muestra una tendencia creciente entre ambos períodos, lo cual ha conllevado una reacción en las políticas fiscales hacia una preocupación por la imposición referida a productos primarios.

En este escenario surge el interrogante acerca del riesgo que representa para los países de la región Mercosur la irrupción de China en el comercio mundial. Los efectos ya comienzan a sentirse en la región puesto que China ha desplazado a Argentina del segundo puesto como proveedor de Brasil, situándose después de Estados Unidos. También ha ido ganando posiciones hasta convertirse en el tercer país de origen de las importaciones de Argentina, después de Brasil y Estados Unidos y es el cuarto destino de las ventas argentinas al exterior, después de Brasil, Estados

Unidos y Chile. A su vez, el superávit comercial entre Argentina y China decrece y se prevé, para 2007, un saldo desfavorable. Se ha indicado que “entre 2002 y 2006 el crecimiento promedio de las compras originarias desde Brasil ha sido del 49%, mientras que desde China fue del 76,8%”²⁹, y en determinados productos –televisores, aspiradoras e impresoras– la participación de China supera a la del país vecino. La economía china es competitiva en productos que requieren de mano de obra intensiva y en productos de media y alta tecnología.

De modo que este país, de unos 1300 millones de habitantes con grandes diferencias de ingresos, con un crecimiento económico sustentado en la inversión y en las exportaciones más que en el consumo doméstico, pero donde el consumo de la clase media está en expansión, presenta oportunidades para la región y a la vez desafíos en cuanto a la necesidad de diferenciar productos, agregar valor y atraer inversiones para estar en condiciones de abastecer un mercado de las dimensiones de China.

Integraciones económicas y comercio internacional: los condicionantes de la fiscalidad

La disminución de la protección al comercio internacional mediante la reducción de aranceles lograda en el GATT ha sido importante, en especial para los países desarrollados, dado que los países en desarrollo aún mantienen aranceles superiores y los han consolidado en una proporción menor. Así, en los productos industriales, la reducción arancelaria en los países desarrollados es del 40% mientras que en los países en desarrollo es del 20%.

En general, las barreras arancelarias tienden a disminuir para la mayoría de los productos manufacturados importados por los países desarrollados, hasta llegar incluso a arancel cero. Sin embargo, tanto las barreras no arancelarias³⁰ como las medidas de protección a productos sensibles mantienen su aplicación para proteger a los sectores de sus competidores, al tiempo que la mayoría de países establecen amplios esquemas de promoción de exportaciones.

En cambio, en el caso de los países en desarrollo, integrados a las normas del GATT-OMC, han comprometido sus aranceles a niveles muy elevados, lo cual les permite elevar los aranceles hasta los niveles consolidados. Su compromiso de reducción de las protecciones es modesto, mientras mantienen sus demandas por mayor acceso a los mercados de países desarrollados.

La evolución de la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior en la región del Mercosur, refleja un cambio importante entre el período pre y post tratado de integración (1991) y una tendencia clara hacia la reducción de esta fuente de ingresos.

El AEC, con vigencia desde 1995, no se aplica a la totalidad de los productos por las excepciones en materia de regímenes sectoriales –automotor, azucarero, bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones–; listas de excepciones nacionales; regímenes especiales de importación –drawback, admisión temporaria–; preferencias bilaterales concedidas por cada socio en las negociaciones con terceros países.

De este modo, queda demostrado que las sucesivas liberalizaciones comerciales, desde el inicio de la década de los años ochenta, y en especial después de la Ronda Uruguay, han marcado una tendencia hacia la reducción de la recaudación arancelaria³¹.

Cuadro 2.26. Región Mercosur: Impuestos al comercio exterior

Países	1985	1995	2000
Argentina	2,29	0,73	0,65
Bolivia	1,67	1,09	1,17
Brasil	0,62	0,80	0,77
Chile	3,06	2,07	1,29
Paraguay	s/d	s/d	s/d
Uruguay	2,78	0,98	0,83
Venezuela	3,86	1,50	1,21

Fuente: En base a Base de Datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

La evolución de los tipos nominales medios y la dispersión de los mismos también reflejan una reducción como se observa en el cuadro siguiente. De este modo, la evidencia empírica responde a los resultados esperados desde los argumentos teóricos.

Cuadro 2.27. Región Mercosur: Arancel promedio simple y su desvío

Países	1985	2000	Desvío
	Promedio	Promedio	
Argentina	28,0	13,3	6,7
Bolivia	s/d	s/d	s/d
Brasil	80,0	14,1	6,8
Chile	36,0	9,0	0,5
Paraguay	s/d	s/d	s/d
Uruguay	32,0	12,5	6,8
Venezuela	30,0	12,0	6,0

Fuente: En base a Base de Datos. Departamento de Integración y Programas Regionales. BID.

En cuanto a la estructura arancelaria del Mercosur comparada con la de Venezuela no presenta, en términos agregados, diferencias significativas con un arancel medio entre el 11% y 12% y máximo del 35%.

Cuadro 2.28. Mercosur y Venezuela. Estructura arancelaria

	Mercosur	Venezuela
Arancel medio	10,7	12,0
Arancel máximo	35,0	35,0

Fuente: INTAL (2007) en base a datos de 2005.

La aspiración a la integración regional conlleva períodos de transición para la adecuación de las políticas fiscales de una nación, y dada la consecuencia inmediata derivada de la liberalización comercial manifestada en la reducción de la recaudación por aranceles, se jerarquiza la participación de la tributación interna en la estructura fiscal.

Por tanto, los aranceles son la primera barrera que cae como consecuencia de la integración y los efectos de la integración sobre la fiscalidad se reflejan en estos cambios que inciden en la estructura tributaria, otorgando mayor participación a la tributación interna con relación a los ingresos tributarios derivados del comercio exterior.

Las integraciones regionales, en su faceta de creadoras de comercio, activan ambos tipos de intercambios, los interindustriales y los intraindustriales, gracias al estímulo que supone la desaparición de las barreras arancelarias recíprocas entre los países participantes en los esquemas integratorios. Las filiales de las empresas multinacionales participan de forma dinámica de todo este proceso debido, en gran parte, a la supresión de las barreras aduaneras.

A su vez, esto da pistas a seguir respecto a la fiscalidad, en la opción de gravar al consumo, y a efectos de creación y desviación de comercio y de modificaciones del PIB de los estados implicados, lo cual tiene, a su vez, influencia sobre la fiscalidad.

2.2 Integración económica e inversión extranjera directa

El estudio de la incidencia de la integración económica sobre el comercio internacional se complementa con un segundo análisis referido a los efectos sobre los movimientos de capital.

Por un lado, la integración ofrece oportunidades de inversión que, a su vez, van asociadas a altos niveles de riesgo, principalmente vinculados a la inestabilidad institucional y financiera. Estos factores de riesgo se eliminarían con una profundización de la integración que reafirmara un entorno de estabilidad sociopolítica, de seguridad del derecho de propiedad, de una estructura legal y de acceso a una moneda confiable.

Antes de explorar las evidencias empíricas, es útil identificar los determinantes de las estrategias de inversión de las empresas multinacionales.

Según el modelo convencional³², los movimientos internacionales de capital vienen determinados por las diferencias en la dotación relativa de

los factores productivos –capital y trabajo– de los países involucrados. Esta explicación se fundamenta en el hecho que la dotación relativa de factores productivos determina la productividad marginal y la retribución de dichos factores. De ello se puede predecir el comportamiento del capital ante la liberalización de su circulación, puesto que el capital fluirá desde los países con dotación relativa abundante del factor hacia otros que dispongan de una dotación relativa menor.

No obstante, esta explicación no siempre ha sido corroborada por la realidad³³, ya que se reconocen otros determinantes de los movimientos de capital. De este modo se llega a la concepción de la teoría ecléctica o paradigma OLI³⁴, “que hasta la fecha, constituye, pese a sus limitaciones, la explicación más adecuada y comprensiva”³⁵ que se dispone sobre el comportamiento de la inversión directa, es decir, sobre las estrategias de las empresas multinacionales.

El paradigma OLI, enfoque integrador y sistematización de diversos estudios sobre los determinantes de la inversión directa internacional³⁶, clasifica las causas en tres grupos: ventajas de propiedad (*Ownership*), ventajas de localización (*Location*) y ventajas de internalización (*Internalization*), que deben ser concurrentes si se pretende un proyecto exitoso.

Así, se pueden identificar las ventajas de propiedad con la existencia de un activo intangible, nueva tecnología, marca comercial reconocida, capacidad de innovación, sistema organizacional, especialización y experiencia del capital humano, *know-how*, economías de escala, economías de especialización, poder monopólico, accesos exclusivos a mercados, conocimiento de mercados internacionales, capacidad de diversificación, entre otras. Las ventajas de localización están asociadas a la disponibilidad de mano de obra cualificada a bajo coste, de recursos naturales, ubicación geográfica en zonas de prosperidad económica, mercados dinámicos, precios, calidad y productividad de insumos, costes de transporte y comunicación, incentivos a la inversión extranjera directa (IED), economías de centralización en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), entre otras. Mientras que las ventajas de internalización

–desarrollo de las actividades por sí misma– derivan de la posibilidad de evitar, de esta forma, las imperfecciones del mercado –distorsiones estructurales del mercado³⁷ y existencia de costes de transacción³⁸– y lograr el mantenimiento de las ventajas competitivas, garantizar la calidad del producto, controlar la oferta y condiciones de venta, evitar costes de búsqueda y negociación, entre otras.

De modo que, la hipótesis central de esta teoría radica en que para que un agente económico decida realizar actividades de agregación de valor en el exterior, debe poseer conjuntamente ventajas de propiedad, de localización y de internalización. Al reunir estas tres condiciones, la empresa se verá aventajada en producir por sí misma en otro país, es decir, en deslocalizar su producción, antes que las opciones de exportar u otorgar una licencia a un productor local.

Cuadro 2.29. Determinantes de IED

Formas de internalización	Ventajas de propiedad empresa	Ventajas de localización empresa	Ventajas de internalización país receptor
Invertir (IED)	X	X	X
Exportar	X	X	-
Licencia	X	-	-

Efectos de las integraciones económicas sobre las inversiones

La integración supone una ampliación del tamaño del mercado, lo cual permitiría aprovechar las ventajas de propiedad ante la existencia de mejores tecnologías, formas de gestión eficiente, marcas comerciales, entre otras. También permitiría disfrutar de las ventajas de localización por la ubicación geográfica y, además, ventajas de internalización que supone la reducción de costes de gestión de las transacciones internacionales derivados de los avances tecnológicos de información y comunicación.

Desde la conceptualización según el paradigma OLI y de modelos posteriores³⁹ que lo incorporan, existen otros argumentos para postular que los efectos de la integración en los flujos de IED pueden reflejarse en el desplazamiento de inversiones que reciben algunos países –socios plenos– hacia otros –socios no plenos– en caso que existan ventajas de costes de mano de obra o una mejor ubicación geográfica.

Esta situación puede ilustrarse con el proceso de desplazamiento de inversiones recibidas por los socios de la Europa meridional hacia los PECO, ante la reducción de costes de mano de obra y de ubicación central en el continente, justificado para actividades con economías de escala e importantes costes de transporte⁴⁰.

En la región del Mercosur, las crisis nacionales como las de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela hicieron que los inversionistas se mostraran más reacios a asumir riesgos. El auge de la inversión extranjera directa se produjo durante el período de mejora relativa en el ámbito macroeconómico en los países de la región. La quiebra de los monopolios públicos y el ciclo de las privatizaciones dieron origen a gran parte de la entrada de IED en la región.

La inestabilidad en los países del Mercosur hizo que la región perdiera su atractivo para las empresas transnacionales orientadas a la búsqueda de mercados. Esta reducción de inversiones a corto plazo tiene que recuperarse cuando la coyuntura internacional vaya mejor, pero también hay que observar con preocupación los fenómenos de deslocalización de inversiones hacia China y otros países asiáticos que podrían tener un impacto negativo a largo plazo sobre algunas economías latinoamericanas, circunstancia que tendría, también, innegables repercusiones fiscales.

Este análisis resulta, además, relevante a efectos de disponer de evidencias para el diseño de una fiscalidad sobre el capital y para una política de incentivos acorde a los objetivos de integración y desarrollo regional.

Distribución geográfica del *stock* de capital extranjero recibido por América Latina y la región Mercosur

La IED con destino a América Latina y el Caribe (ALC), en el período base, representa un 11% del total mundial, le continúa una tendencia decreciente y recupera el mismo nivel en el 2001 y en el 2004, sustentada por la recuperación de la actividad económica mundial. Sin embargo, en 2004, la región recibe un 27% de la IED dirigida a economías emergentes, distante del 46.7% recibido en el período 98-99.

Simultáneamente, la entrada de IED en China, que en 2001 representaba un 50% de la IED destinada a ALC, alcanza a partir del 2002 una proporción equivalente a la de toda la región latinoamericana, convirtiéndose a ese país en el principal receptor de IED destinada a países en desarrollo. China ha recibido casi la décima parte de las corrientes mundiales de IED y un 31% de las corrientes hacia los países en desarrollo en el último trienio.

De modo que, mientras el gigante asiático ha venido incrementando su participación, la de ALC ha tendido a reducirse.

Cuadro 2.30. IED: Distribución regional (miles de millones de dólares)

Países	1990-97 ⁴¹	1998-99 ⁴²	2000	2001	2002	2003	2004
Total Mundial	274,7	1.269,5	1.530,3	799,6	720,5	536,7	612,0
Países en desarrollo	86,8	203,3	238,4	202,7	143,7	131,6	255,0
A. Latina y Caribe	31,8	94,9	97,5	88,1	51,4	49,7	69,0
China	25,1	41,3	38,4	44,2	49,3	47,1	62,0

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2004).

Las corrientes de inversión pre y post creación del Mercosur (1991) evidencian un fuerte incremento de entradas de IED a partir del acuerdo regional, que alcanza el 520% para descender fuertemente en el 2001 manteniendo una tendencia decreciente hasta llegar en 2003 al nivel del

50% del registrado en 2001, revirtiéndose la tendencia en 2004 aunque sin recuperar el nivel del 2001. Venezuela muestra en este período, previo a su incorporación como socio, una tendencia similar aunque la reducción de inversiones más acentuada se registra en el 2002. Un análisis de las cifras por bloques⁴³ indica que en el período 1999-2004, la IED se ha comportado de manera más errática en el Mercosur, con un coeficiente de variación del 0.55 respecto al PIB, que en los demás bloques, con coeficiente máximo de 0.30.

Cuadro 2.31. IED: Región Mercosur (millones de dólares)

Países	1990-95 ⁴⁴	1996-2000 ⁴⁵	2001	2002	2003	2004
Argentina	3.457,2	11.561,1	2.166,1	1.093,0	1.020,4	1.800,0
Brasil	2.229,3	24.823,6	22.457,4	16.590,2	10.143,5	18.165,6
Paraguay	99,3	188,0	84,2	9,3	90,8	80,0
Uruguay	137,5	187,2	271,0	174,6	274,6	230,0
Mercosur	5.923,4	36.760,0	24.978,7	17.867,1	11.529,3	20.275,6
Venezuela	861,0	4.192,2	3.683,0	782,0	2.659,0	1.144,0
Bolivia	136,5	780,2	705,8	676,6	166,8	137,0
Chile	1.498,7	5.667,0	4.199,8	2.549,9	4.385,4	7.602,8

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2005) según datos oficiales y del FMI.

El informe del Foro Económico Mundial para América Latina, presentado en abril de 2007 en Chile, es el resultado de un estudio a 12 países de la región sobre los factores que inciden en la inversión externa en infraestructura de puertos, aeropuertos, carreteras y en el sector eléctrico y demarca los resultados para los países de la región Mercosur. Este informe establece una clasificación en la que Chile ocupa el primer lugar, con una puntuación del 5,43; un país que en la última década ha modernizado sus infraestructuras mediante concesiones en autopistas, puertos y aeropuertos. Le sigue Brasil, con un puntaje de 4,40, en el sexto lugar se encuentra Uruguay, en el noveno está Argentina, con 3,41 puntos. Después se sitúa Venezuela, con 3,37; y Bolivia, con 3,34.

Distribución sectorial del *stock* de capital extranjero recibido por América Latina y la región Mercosur

En cuanto a la distribución sectorial de la IED desde una perspectiva global para la región, cabe destacar el papel preponderante del sector servicios (57%), en segundo lugar, el sector manufacturero (26%) y en tercer lugar, el sector primario (17%).

Analizando la evolución de la distribución de IED desde 1996 a 2002, no se observa cambio, salvo en el año 1999 en el que el segundo lugar lo ocupa el sector primario y el tercer puesto el de manufacturas.

Desde una perspectiva individual, se observa que no todos los países siguen igual patrón, sino que en algunos casos hay variaciones. Así en el caso de Argentina, el sector que más IED recibe es el primario, seguido de los servicios y en tercer lugar las manufacturas, mientras que en Brasil es el sector servicios el principal receptor de IED, seguido de la industria. En Chile, el más beneficiado por la IED es el sector servicios, le siguen el primario y las manufacturas. En Venezuela y Bolivia, el primer lugar en cuanto a recepción de IED lo ocupa el sector primario y el segundo, los servicios.

La presencia de la IED en el sector primario se relaciona más directamente con la ventaja de localización, por la disponibilidad de los recursos naturales, y, en algunos países, de la mano de obra relativamente barata y cualificada, que con la incidencia de la fiscalidad. Las inversiones destinadas al sector manufacturero pueden estar impulsadas con ventajas de internalización, debido a la reducción de los costes de gestión de las actividades desarrolladas en diversos países gracias al progreso en tecnologías de la información y la comunicación.

Las multinacionales en el sector servicios se han focalizado fundamentalmente hacia el sector financiero para el cual tienen ventajas de propiedad frente a las entidades locales, en un mercado menos competitivo y cerrado al exterior.

Desde la creación del Mercosur, los mejores resultados, en términos de entrada de IED, se registraron en el sector automotor, en parte debido al compromiso de Argentina y Brasil de compensar el comercio automovi-

lístico entre ellos, lo que obligó a las principales empresas productoras de vehículos y piezas a mantener plantas productivas en ambos países⁴⁶.

Este análisis sectorial destaca que la IED se radica en el sector en el que la región tiene ventajas comparativas y, por tanto, si se pretende fortalecer otros sectores como la industria, sector no prioritario de las IED hasta el momento, corresponderá trazar unas políticas tributarias que acompañen a dicho objetivo.

En cuanto al riesgo para la región Mercosur por la incursión asiática, fundamentalmente de China e India, en el concierto económico mundial como destino de la localización del capital, surge el interrogante de si se generará un escenario de competencia o de cooperación entre estas regiones.

Asia no ha escapado de la tendencia mundial declinante de las IED, reducción que ha sido sólo en torno al 11%⁴⁷, aunque desigual por subregión, país e industria. Asia es una de las regiones que, como receptora de IED, más rápidamente se ha liberalizado mediante cambios de políticas en dirección favorable a inversores extranjeros durante 2002. Los flujos de IED se concentran en China, Hong Kong (China) y Singapore.

Aunque se reconoce una caída general de IED en la región, en algunos países como en el caso de China, la IED aumentó en el 2002 atraída por un crecimiento económico sostenido. La existencia de recursos naturales, un enorme mercado interno, bajos costes laborales, política de incentivos para las inversiones de alto contenido tecnológico, hacen que en China coexista la búsqueda de recursos naturales, de mercado, de eficiencia, y de activos tecnológicos.

Comparativamente con la región latinoamericana, China recibió tres veces más IED que Brasil. Así, China, dada sus ventajas de localización, es atractiva como plataforma de recursos (*resource-seeking*), de eficiencia (*efficiency-seeking*) y de mercados (*market-seeking*). Una gran parte de las IED en China proviene de la red china en el extranjero y de algunas multinacionales menos afectadas por la caída económica global, factores que han contribuido al aumento de los flujos de capital hacia China.

Cuadro 2.32. IED: AL/Mercosur. Distribución sectorial.
(millones de dólares)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total	%
Total A. Latina	5.475	7.376	7.341	23.508	7.207	8.404	6.830	66.141	17
Primario	11.257	14.009	10.512	19.277	16.287	13.147	12.972	97.461	26
Manufacturas	16.455	32.299	33.399	36.742	40.985	39.415	18.274	217.569	57
Servicios	33.187	53.684	51.252	79.527	64.479	60.966	38.076	381.171	

Fuente: CEPAL en base a datos oficiales.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Argentina	1.728	177	1.324	1.7845	2.737	899	1.225	25.935
Primario	2.777	3.309	1.150	1.949	1.488	50	597	11.320
Manufacturas	2.096	4.888	3.648	3.153	4.749	1.261	-1036	18.759
Servicios	6.601	8.374	6.122	22.947	8.974	2.210	786	56.014
Total	350	788	1.172	1.038	1.445	-42	-9	4.742
Total (incluyendo "otros")	6.951	9.162	7.294	23.985	10.419	2168	777	60.756

Fuente: Ministerio de Economía

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Brasil	111	457	143	846	1.299	1.494	637	4.987
Primario	1.740	2.036	2.767	7.003	5.088	7.000	7.620	33.254
Manufacturas	5.814	12.817	20.362	20.140	24.139	12.547	10.499	106.318
Servicios	7.665	15.310	23.272	27.989	30.526	21.041	18.756	144.559

Fuente: Banco Central de Brasil.

Venezuela	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Primario	1.087	3.164	1.731	2.045	1.354	2.204	541	12.126
Servicios	94	1.293	501	112	602	118	377	3.097
Total	1.181	4.457	2.232	2.157	1.956	2.322	918	15.223
Otros	1.002	1.079	2.263	1.133	2.508	1.126	450	9.561
Total (incluyendo "otros")	2.183	5.536	4.495	3.290	4.464	3.448	1.368	2.4784

Fuente: Banco Central de Venezuela.

Bolivia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Primario	73	329	582	472	441	566	475	2.938
Manufacturas	33	25	16	152	93	87	91	497
Servicios	322	501	427	387	299	224	434	2.594
Total	428	855	1.025	1.011	833	877	1.000	6.029

Fuente: Encuesta de Inversión Extranjera Directa, realizada por el Banco Central de Bolivia.

Chile	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Primario	1.056	1.762	2.451	1.262	362	1.039	1.937	9.869
Manufacturas	915	591	530	779	190	753	209	3.967
Servicios	2.850	2.878	2.992	7.042	2.425	3.054	1.176	22.417
Total	4.821	5.231	5.973	9.083	2.977	4.846	3.322	36.253

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

Otro país también importante como receptor de IED es India, y si bien entre China e India existen diferencias en la *performance* de la IED que merecen ser brevemente explicadas, ambos países comparten el saludable comportamiento de la tasa de crecimiento de la economía.

China atrajo siete veces más de IED que India en el 2002, obteniendo el *ranking* número 54 de *performance* de IED, mientras que India estaba situada en el puesto 122 en el período 1999-2001⁴⁸. La IED en China se concentra en el sector manufacturero mientras que en India se focaliza en los sectores servicios, equipamiento electrónico y eléctrico y en industrias de computadoras.

Las diferencias se explican por tres argumentos:

1) Determinantes básicos:

China tiene un PIB per capita más alto, que la convierten en un país más atractivo a las IED buscadoras de mercado, el trabajo es más calificado con lo cual atrae a la IED buscadora de eficiencia. También tiene mayor dotación de recursos naturales, con infraestructura física más competitiva. India, por su parte, tiene ventajas en mano de obra técnica, especialmente en tecnología de la información y tiene mejor dominio del idioma inglés.

Así China se ha constituido en el centro del diseño de *hardware*, mientras que India se ha especializado en servicios de tecnología de la información, *call centers*, *business back-office* y en I+D+I.

El rápido crecimiento, en China, ha incrementado la demanda local, lo cual es atractivo para la IED buscadora de mercado. Además otros determinantes indican que China está más orientada a negocios y con políticas de IED amigables, procedimientos fáciles y leyes laborales flexibles.

2) Estrategias y políticas de desarrollo:

Han tenido diferente *timing* en lo relativo a liberalización de la IED. China inicia su apertura hacia la IED en 1979 mientras que India lo hace en torno a 1991.

Se focalizan en diferentes tipos de IED. Mientras India se orienta hacia una política de sustitución de importaciones y en firmas domésticas, fomentando solo alta tecnología, China favorece a la IED orientada a exportaciones más que a firmas domésticas.

La entrada de China, en 2001, a la OMC ha tendido a la liberalización en servicios y al ambiente de inversiones, permitiendo el 100% de endeudamiento extranjero.

3) *Redes transatlánticas:*

Los chinos en el extranjero fomentan la actividad empresarial, gozan de las conexiones familiares y tienen capacidad de invertir en China. Los indios en el extranjero se dedican a actividades profesionales, y carecen de vínculo familiar y financiero con India.

Las proyecciones indican que China seguirá siendo el magnate de las IED e India su mayor competidor. Ambos son buenos candidatos para la localización de industrias intensivas en mano de obra.

Ante esta perspectiva, los países de la región Mercosur deberán prepararse para no perder la entrada de capitales. En la comparación de las experiencias de desarrollo de Asia del Este⁴⁹ y América Latina se identifican tres factores⁵⁰: 1) estabilidad macroeconómica, 2) integración global, 3) instituciones públicas. Cabe indicar que entre las lecciones para América Latina se encuentra la de mejorar en estos tres factores.

La definición de las estrategias de las políticas de inversión extranjera ha de comenzar por el reconocimiento de las ventajas competitivas actuales y potenciales de la región y la definición de modalidades para canalizar la IED mediante políticas activas, específicas y coherentes –políticas focalizadas en alta tecnología (*high-tech*)⁵¹ y competitividad internacional, centros de biotecnología, complejos cibernéticos que alberguen industrias del *software* y *hardware*, ensamblaje electrónico, centros de llamada, comercio electrónico y robótica, entre otras actividades industriales.

La ventaja que significan los bajos costes laborales en China se traduce en una amenaza para la región receptora de inversiones que buscan eficiencia

vinculada a bajos costes de la mano de obra local como es el caso de México y la cuenca del Caribe. En cambio, China no supone una amenaza en términos de competencia para Argentina y Chile, entre otros países de América del Sur, sino una oportunidad de beneficios y cooperación en razón de la complementariedad de sus corrientes comerciales. La demanda de recursos naturales y energéticos del país asiático debe traducirse en un crecimiento de las exportaciones de la región del Mercosur así como en un incremento de la entrada de inversiones chinas en los referidos sectores.

Todos estos movimientos esbozados tienen repercusiones fiscales, tanto por crear nuevas actividades como por hacer aflorar ciertos sectores que, antes de recibir inversión extranjera, trabajaban en economía sumergida fuera, por tanto, del circuito fiscal.

En cuanto a la competencia en la atracción de inversiones extranjeras, existe un abanico de factores, entre ellos el potencial relativo a la captación de inversiones en el campo de la fiscalidad, sea por las diferencias en la estructura básica de los impuestos o en la política de incentivos.

Integraciones económicas e inversión extranjera directa: los condicionantes de la fiscalidad

Es de esperar que la respuesta a las medidas liberalizadoras del capital constituya un estímulo para desplegar filiales en la región Mercosur, lo cual resulta sumamente relevante a los efectos de la fiscalidad que grava el capital.

Es evidente que todas las diferencias en las reglas fiscales afectan las decisiones económicas, tanto como la diferente carga fiscal afecta la rentabilidad de las inversiones.

Los datos evidencian que la presión fiscal sobre el capital desde el período preacuerdo hasta la actualidad ha aumentado, salvo en Brasil, y que ha llegado a un 97% de incremento en el caso de Argentina. Esta evidencia contrasta con la literatura económica que señala que se debe evitar gravar al capital, para no afectar las decisiones de inversión y, por tanto, la eficiente asignación de los recursos productivos.

El impacto de la fiscalidad sobre las operaciones de las filiales de las multinacionales no es, a veces, proporcional a los incrementos de renta que obtienen como consecuencia de las prácticas de evitación y minimización de impuestos que algunas multinacionales adoptan a través de paraísos fiscales o jurisdicciones de baja fiscalidad, situación a contemplar en el diseño de la imposición al capital.

Los países en proceso de integración regional entran en competencia en la atracción de inversiones procedentes del resto del mundo. Por ello es interesante identificar los sectores en los que la posición relativa de cada país presenta fortalezas o debilidades, a fin de identificar el *target* sobre el cual se podrá orientar la política fiscal.

Como estrategias de futuras políticas y en virtud del patrón sectorial que prevalece para toda la región, cabe destacar que, si lo que se pretende es industrializar la región a fin de lograr un mayor desarrollo sostenible, deberán encontrarse mecanismos más sofisticados que permitan atraer el tipo adecuado de inversión extranjera y que permitan beneficiarse más de ella. En definitiva, inversiones que constituyan el eje para obtener beneficios de creación de empleo y de progreso tecnológico.

En particular, una estrategia de política fiscal dentro del marco de políticas activas para la región del Mercosur podría fomentar el desarrollo de nuevas actividades productivas, no necesariamente limitadas a los sectores con ventajas comparativas, sino complementarias a los mismos, especialmente aquéllas que generen mayor valor agregado a la actividad exportadora y aquéllas que generen externalidades positivas, como las relativas a innovación, investigación y desarrollo.

Así como en la UE se examinan los efectos de la ampliación respecto a las políticas presupuestariamente más importantes, como son las políticas agrícolas y de cohesión económica y social, que brindan apoyo a las regiones menos desarrolladas a fin de contribuir a la cohesión territorial de la integración económica, es esperable que también se establezcan políticas con similar objetivo en el ámbito del Mercosur.

Las diferencias tributarias entre los países miembros distorsionan las decisiones de localización de las firmas multilaterales y causan distorsiones en la competencia.

Por tanto, será de utilidad continuar con un diagnóstico de los diferenciales en las estructuras tributarias de los países de la región Mercosur así como una especial focalización en la imposición directa por sus efectos en la localización de inversiones a fin de identificar las asimetrías que pueden constituir un obstáculo para el objetivo de integración regional y evaluar alternativas de coordinación.

3. Mercosur: estructura tributaria

El Tratado de Asunción (1991)⁵² hace referencia a aspectos tributarios en su artículo 1 al enunciar 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 (...), c) la coordinación de políticas (...) fiscal (...) aduanera (...), d) el compromiso de los estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el proceso de integración”.

Asimismo, en su artículo 7, el Tratado establece 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 producto nacional”.

La aplicación del principio de no discriminación entre producción nacional e importada ha sido implementada con relación básicamente a la tributación indirecta⁵³.

Por tanto, el Tratado establece condiciones de libertad en la circulación de bienes, servicios y factores productivos, sin distorsiones fiscales ni interferencias, tales como subsidios “y de cualquier otro medio equivalente”, con lo cual está incorporando plenamente la noción de armonización fiscal.

Por otra parte, en el tratado constitutivo como en el Protocolo de Ouro Preto (1994) no se contemplan normas comunitarias, que podrí-an actuar como instrumento de coordinación tributaria, ni la existencia de organismos supranacionales. La organización institucional del Mercosur comprende el Consejo Mercado Común, integrado por los respectivos ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país, el Grupo Mercado Común, que se integra por cuatro miembros

titulares y cuatro alternos por país, catorce subgrupos de trabajo en apoyo al GMC, que se dividen en comisiones, grupos *ad hoc* y reuniones especializadas, pero ninguno de ellos focalizado en la materia tributaria, salvo en la etapa inicial en la cual el subgrupo 10 se abocó a la descripción de los sistemas tributarios y a la identificación de las asimetrías. Sí se contemplan temas tributarios en el área temática “Profundización del Proceso de Integración del Foro Consultivo Económico Social”.

3.1 Convergencia o divergencia tributaria en el Mercosur

Es interesante analizar si los países miembros del Mercosur han seguido una política similar en términos de tributación. El diagnóstico sobre el grado de homogeneidad tributaria es crucial para evaluar el diseño de la política fiscal a seguir en la región.

En todo proceso de integración, la fase inicial exterioriza las diferencias de los países. Esta situación diferencial, a medida que se profundiza la integración económica, es insostenible, pero también hay que reconocer que es dificultoso un diseño común de la política fiscal porque existen características individuales en materia de tasa de crecimiento, inflación, nivel de empleo, entre otros parámetros. Así los esfuerzos de alineación económica se encaminan a lograr un más rápido crecimiento promedio, y para ello se requiere que los países con menor nivel de crecimiento tengan una tasa de crecimiento superior, de cara a reducir la brecha, en términos de renta *per capita*, y alcanzar un cierto nivel de convergencia.

En particular, la convergencia fiscal es necesaria para evitar las presiones del mercado y las presiones políticas. Este ha sido el criterio seguido en la UE, instrumentado con la fijación de criterios en Maastricht en materia de cuatro parámetros: tasa de inflación, tasa de interés, déficit público y deuda pública, y en todas estas políticas, las variables fiscales juegan un rol importante. En la región latinoamericana, en materia de

políticas monetarias y cambiarias, los países tendieron a adoptar esquemas de flotación cambiaria y a una política monetaria definida en función de metas de nivel de inflación, mientras que en materia de política fiscal, los ajustes apuntan a una reducción del déficit. En ese marco se han promulgado leyes de disciplina fiscal (Argentina⁵⁴, Brasil⁵⁵, Ecuador⁵⁶ y Perú⁵⁷) que limitan la posibilidad de incurrir en futuros déficits fiscales, fijan metas plurianuales y establecen la constitución de fondos de estabilización (Argentina y Perú).

Los países con problemas estructurales, ya sea por excesivo déficit público o con alta inflación, tienen que realizar ajustes, aumentando algunos gastos y bajando otros o aumentando los impuestos, pero ambos afectan al crecimiento. El análisis de convergencia se puede enfocar en el gasto o en la carga tributaria, siendo esta última la que se abordará en este caso.

Metodología

Para el análisis de convergencia fiscal de los países de la región Mercosur se han aplicado las técnicas tradicionalmente utilizadas en el contexto del crecimiento económico con diferentes indicadores. El análisis se focaliza en el período 1990-2000, sobre la base de datos de organismos internacionales y siguiendo los lineamientos del análisis realizado para la Unión Europea⁵⁸.

Es criterio generalmente aceptado que ninguno de los métodos de medición es superior al otro. Por tanto, para este análisis empírico, parece razonable usar el método denominado σ -convergencia⁵⁹.

Al estimar la convergencia en la carga tributaria global, se interpretará que existe σ -convergencia si la desviación estándar del logaritmo de la carga tributaria tiene tendencia decreciente en el tiempo.

En la estimación utilizando σ -convergencia, que se realiza para los 19 países de América Latina, identificando al bloque del Mercosur, la carga tributaria se obtiene por aplicación del índice de Frank:

$$PT = (RT * \text{pop}) / (\text{PIB})^2$$

PT: presión tributaria

RT: recaudación total

Pop: población

PIB: producto interior bruto

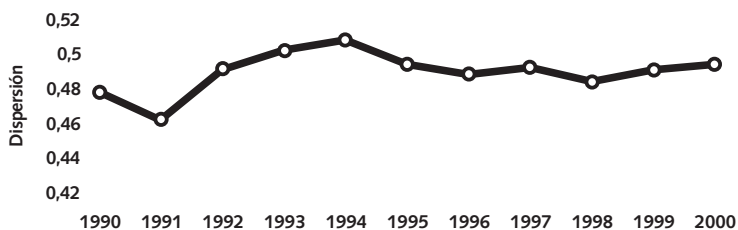
Resultados empíricos

Gráficamente se muestra la desviación estándar de sección cruzada del logaritmo de la presión fiscal. La tendencia decreciente se interpreta en el sentido que existe σ -convergencia a pesar de la ausencia de una acción concertada y se identifican tres subperíodos: 1990-1991, 1994-1996 y 1997-1998.

En cambio, la tendencia creciente se interpreta como divergencia y se refleja en tres subperíodos: 1991-1994, 1996-1997 y 1998-2000.

El análisis de σ -convergencia revela un aumento de la dispersión de las presiones fiscales entre los países de la región para el período 1990-2000 dado que pasa de 0,48 a 0,49.

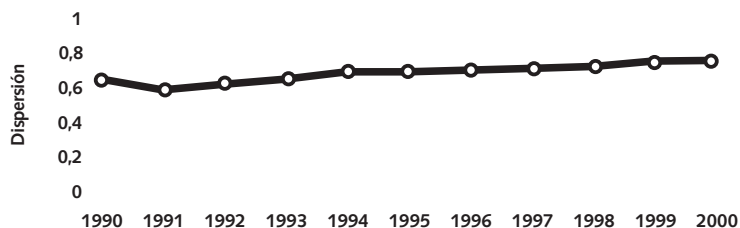
**Gráfico 3.1. Dispersión de la carga tributaria en América Latina.
Indicador σ -convergencia**



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos.

En el ámbito del Mercosur, la tendencia de la dispersión de la carga tributaria es creciente, pasando de 0,66 a 0,75, en el período seleccionado y por tanto no se puede reconocer la existencia de convergencia en la carga tributaria de los países del Mercosur.

Gráfico 3.2. Dispersión de la carga tributaria en el Mercosur.
Indicador σ -convergencia



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos.

3.2 Nivel de recaudación tributaria

Los resultados del análisis global precedente respecto a la ausencia de convergencia en la carga tributaria de la región inducen a complementarlo con un análisis individual.

La evolución del coeficiente de presión fiscal promedio en el Mercosur, focalizando el período anterior y el posterior a la suscripción del Tratado (1991), ha registrado una variación positiva desde un 19,5%, en 1990, hasta llegar al 25,8% del PIB, en 2003. Ese incremento se explica por el aumento registrado en el promedio total del impuesto a la renta, en la imposición al consumo y en la seguridad social, una disminución de los impuestos al comercio exterior y un aumento en otros tributos. Esa misma tendencia creciente se refleja para cada país observado individualmente aunque en muy diversas magnitudes.

La mayor variación se produce en Argentina con un incremento de la presión fiscal del 65% en el período en torno a la creación del Mercosur

y sigue esa tendencia hasta llegar a duplicar el nivel del período base, de modo que se identifica como el país cuya presión fiscal más se aproxima al promedio regional. Este país mantiene la tendencia alcista y en el año 2006, alcanza el 27.7% del PIB, teniendo en cuenta la suma de los ingresos captados a través de impuestos nacionales y provinciales que en 1995 representaban el 20% del PIB.

El diferencial se explica fundamentalmente por las sucesivas reformas dirigidas a la ampliación de la base mediante la reducción o eliminación de exenciones con disminución de tipos impositivos en algunos casos, y, más recientemente, por el resurgimiento de la actividad económica y por el restablecimiento de los derechos a las exportaciones⁶⁰ (feb/2002) y por el impuesto a las transacciones financieras (mar/2001) que en conjunto representan alrededor del 20% de la recaudación, lo que permite la recuperación de las finanzas públicas luego de la gran crisis del 2001-2002. Estos dos tributos son distorsivos, dado que generan un sesgo antiexportador y afectan la capacidad competitiva relativa de la principal fuente de producción nacional, que es la actividad agropecuaria, reduciendo la calidad del sistema tributario argentino, por lo cual, superada la crisis, su derogación o sustitución es deseable.

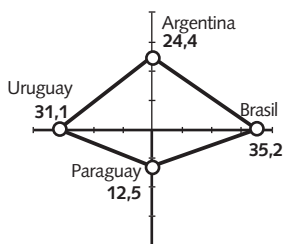
En cambio, Brasil y Uruguay superan la media regional, cercanos ambos al 30% y reflejan un leve aumento del 2% y 4%, respectivamente, en los períodos en torno al tratado constitutivo, que continúa con un incremento moderado, aunque cabe resaltar que su nivel inicial del período base ya duplicaba al de Argentina.

Paraguay, con la menor carga fiscal del grupo equivalente a la mitad de la de Argentina y a la tercera parte de la de Brasil, ha tenido un incremento moderado en los períodos pre y post acuerdo que se mantiene hasta el presente.

Cuadro 3.1. Mercosur: Nivel tributario (porcentaje del PIB)

	1990	1995	2000	2003	var 1990- 1995 (%)	var 1990- 2003 (%)
Argentina	12,4	20,5	21,7	24,4	65	97
Brasil	28,8	29,4	32,6	35,2	2	22
Paraguay	11,1	12,7	13,7	12,5	14	13
Uruguay	25,7	26,8	28,5	31,1	4	21
Mercosur	19,5	22,35	24,13	25,8	15	32

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía y AFIP.

Gráfico 3.3. Mercosur: Nivel tributario (porcentaje del PIB) 2003

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos.

Complementando el análisis, y a pesar de que su incorporación al Mercosur fue acordada en el 2006, es relevante disponer de los antecedentes tributarios de Venezuela a fines comparativos. Este país tiene un sistema de financiamiento peculiar por su elevada dependencia de sus ingresos petroleros cuya participación, en términos del PIB, ha ido aumentando hasta 2003 y se ha mantenido constante para el 2004.

La recaudación no petrolera refleja también una tendencia creciente: pasa de un nivel en torno al 8,9% del PIB a mediados de los noventa, al 11,7% del PIB –incluye seguridad social– en 2004, nivelándose con los ingresos petroleros. El aumento de los recursos no petroleros se explica,

fundamentalmente, por la recaudación del IVA que ha pasado del 4,7%, en 2003, al 6,2%, en 2004, en términos del PIB, mientras, a su vez, se redujeron sus tipos impositivos.

Cuadro 3.2. Venezuela: Nivel tributario (porcentaje del PIB)

Venezuela	1990	1995	2000	2003	2004
Ingresos petroleros	n/d	7,4	9,7	11,3	11,3
Ingresos no petroleros	4,4	8,9	9,4	10,4	11,7

Fuente: En base a BID (2006) y CEPAL en www.eclac.cl/ilpes/

La evolución del nivel de recaudación tributaria en el contexto internacional y, particularmente, para los países de la OCDE⁶¹ indica que entre 1975 y 2002 se produce un incremento en torno al 20%, en términos del PIB, con un máximo del 37,2% en 2000, que baja al 36,4% en 2002 y al 36,3% en 2003. A su vez, el subgrupo de países miembros de la UE sigue similar tendencia con una presión tributaria del 39,7% en 2000, que disminuye a 39% en 2002 y a 38,9% en 2003. Por el contrario, el subgrupo de los países americanos de la OCDE presenta una reducción, y se estabiliza en torno al 26% en 2002/3. En este último grupo, la tendencia a la baja se deriva principalmente del recorte de impuestos en Estados Unidos.

Las estimaciones sugieren que la caída del nivel tributario estaría llegando a su fin. Asimismo se advierte que las interpretaciones han de ser cuidadosas dado que la revisión del cálculo del PIB, refleja una ratio que ha descendido, entre un 0,5% y un 2%, en relación a la ratio anterior a la revisión.

Cabe advertir, que estas ratios del nivel de imposición presentan la tendencia global del área de la OCDE y pueden disimular grandes variaciones entre los países considerados en forma individual. Así, Suecia se sitúa primero en el *ranking* con 52% de presión tributaria y, en el extremo inferior, se sitúa México con 16%.

3.3 Estructura tributaria

En los últimos años, la tendencia general ha marcado un aumento por el lado de los gastos y una contracción por el lado de los ingresos. El déficit fiscal derivado de la expansión del gasto y de la caída de los ingresos, especialmente los tributarios que tienen una fuerte relación con la actividad económica, condujo a una serie de reformas tributarias, tanto en la imposición directa como indirecta.

Las décadas de los ochenta –en la región europea se reconocía como la reforma tributaria internacional de mediados de los ochenta– y de los noventa han concentrado las reformas tributarias más trascendentales y el estudio de los principales cambios operados en materia de política tributaria, tanto en el nivel de imposición como en la estructura tributaria, dan pistas de la evolución de la tributación hasta el presente.

Las reformas tributarias, tendentes a compensar el efecto negativo del ciclo económico en la tributación, se han orientado, fundamentalmente, a mejorar la recaudación y a implementar medidas para reducir la evasión⁶². Entre otras medidas tributarias, aplicadas en busca de ingresos adicionales, se recurrió a la implantación de impuestos altamente distorsivos como los que recaen sobre las transacciones financieras.

La imposición al consumo ha tenido un papel importante en el proceso de reformas desarrollado en los diversos países de América Latina, y en particular, el impuesto al valor agregado, ha sido un factor fundamental en materia de recaudación.

La columna vertebral de la estructura tributaria en la región del Mercosur es la imposición indirecta con un aporte promedio, en el año 2000, del 38% de la recaudación total, considerando solamente los recursos del gobierno central.

Por su parte, las contribuciones a la seguridad social representan casi una cuarta parte de la recaudación total, ocupando el segundo lugar en cuanto a importancia.

La participación de la imposición directa no llega a la mitad del citado 38% que aporta la imposición indirecta y la suma de las rentas personales y corporativas no alcanza la tercera parte de ese 38%. Esta distancia entre el aporte de la imposición indirecta y directa sería aún mayor si se incorporaran los principales impuestos al consumo subnacionales de Argentina, el impuesto sobre los ingresos brutos, que representa un 63% de la recaudación total subnacional del país del 2003, y el principal impuesto al consumo de Brasil, el impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), que representa un 76% de la recaudación total subnacional del país del mismo año.

De modo que los impuestos al consumo, agregando nacionales y subnacionales, alcanzarían aproximadamente un 54% en Argentina y un 46% en Brasil.

En el caso del impuesto a la renta corporativa, hay varios argumentos que explican su tendencia creciente, especialmente en el período en que se realizaron las reformas tributarias más trascendentales —décadas de los ochenta y los noventa. Estas reformas se basaron en el aumento del tipo impositivo, la reducción y eliminación de exenciones, en una base imponible aumentada en el caso de actividades vinculadas a las exportaciones, que reflejan elevados beneficios nominales derivados de devaluaciones en países en los que no se admite el ajuste por inflación, y en una mejora en la administración tributaria, además de la incidencia de la recuperación económica de la región.

El escenario regional se repite en la estructura tributaria de los cuatro países, dado que la principal fuente de financiamiento es la imposición al consumo, seguida de las contribuciones a la seguridad social, excepto en Argentina, y, en tercer lugar, la imposición a las rentas, y entre ellas, preponderantemente la imposición al capital; el porcentaje del impuesto a las rentas corporativas es mayor que el aplicado a las rentas personales, y esta diferencia es más acentuada aún en Paraguay y Uruguay que no gravan, en el intervalo temporal de comparación, la renta de las personas físicas y sólo quedan sujetos a imposición los

beneficios empresariales obtenidos por sociedades de capital, de personas o unipersonales. De este modo, en estos dos países no tributan, en el período analizado, las rentas personales, obtenidas por sujetos en relación de dependencia o independientes, ni otras rentas de capital (alquileres, intereses) obtenidas por dichos sujetos.

Cabe aclarar una restricción informativa, y es que, la imposición a las rentas personales puede incluir imposición al capital que no se desagrega en las fuentes estadísticas.

Con relación a los impuestos al comercio exterior, es esperable una tendencia decreciente como consecuencia de la escasa aplicación de impuestos sobre las exportaciones y de la apertura comercial, basada en la reducción arancelaria, sin embargo, en Paraguay no ocurre así.

En el nivel subnacional es de resaltar el mayor grado de federalismo fiscal en Brasil, reflejado en el alto porcentaje de los recursos subnacionales respecto a Argentina que es el otro país de estructura federal de la región. Esta diferencia se explica por el hecho de que mientras en Argentina, el IVA es recaudado por el gobierno central, en Brasil, el ICMS es estadual. En Argentina el proceso de descentralización avanzó más por el lado del gasto que no por el de los tributos, dado que se mantiene una fuerte centralización en materia de recaudación de tributos nacionales sujeta a un régimen de transferencias a las provincias. Sin embargo, desde la perspectiva de la integración regional, un grado avanzado de descentralización puede constituirse en un obstáculo para la armonización fiscal por causa de la multiplicidad de regímenes subnacionales, como el caso del impuesto general a las ventas ICMS que en Brasil es estadual (26 estados y un distrito federal).

Los recursos subnacionales derivan principalmente de impuestos al consumo –en un 63% en Argentina y un 76% en Brasil del total de recaudación subnacional de cada país, según datos para el 2003– salvo en Uruguay donde la mayor proporción corresponde a impuestos locales a la propiedad, los cuales representan el 75% de la recaudación subnacional del país.

Cuadro 3.3. Mercosur. Estructura tributaria (porcentaje de recaudación total) 2000

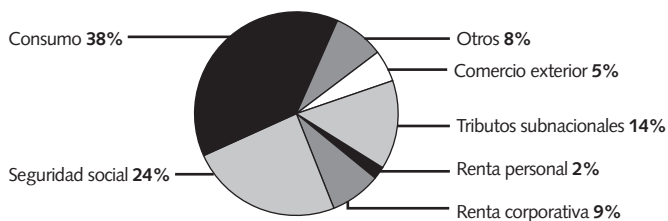
	Argentina (a)	Brasil (b)	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Consumo	42,3	23,4	43,3	40,6	38
Renta personal (a)	5,1	1,0	0	0	2
Renta corporativa	11,9	4,7	13,0	8,1	9
Otras rentas	0,0	10,3	0,0	0,0	3
Propiedad	3,0	0,1	3,2	3,4	2
Otros	0,6	4,8	0,0	5,4	3
Comercio exterior	3,4	2,4	13,2	2,8	5
Seguridad social	15,8	23,7	25,0	29,3	24
Tributos subnacionales	17,9	29,7	2,3	10,4	14
Total	100	100	100	100	100

(a) La apertura entre renta personal y corporativa se obtiene por aplicación de los porcentajes según BID (2005).

(b) El porcentaje correspondiente a Consumo no comprende al ICMS por ser estadual y, por lo tanto, incluido en los tributos subnacionales.

Fuente: Elaboración propia en base al BID (2003)

Gráfico 3.4. Mercosur. Estructura tributaria (porcentaje de recaudación total) 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos.

En Venezuela, las reformas tributarias en la década de los noventa abarcan la creación del IVA y del impuesto a los activos empresariales,

en 1993, y la creación, con carácter temporal devenido en permanente, del impuesto a los débitos bancarios (IDB), en 1994.⁶³ El impuesto sobre la renta fue modificado en 1991, en 1994 y en 1999; y fue objeto, principalmente, de las siguientes medidas: la implementación del ajuste por inflación desde 1992 y la incorporación de normas sobre precios de transferencias en la valoración de transacciones internacionales, la simplificación de la escala de tipos del impuesto, tanto para personas jurídicas como para personas naturales, la reducción de las exenciones y exoneraciones y la reducción de las rebajas por inversiones realizadas.

La implementación del IVA se destaca como la reforma más importante, ya que este impuesto recauda cerca del 50% de la recaudación no petrolera en Venezuela y alrededor de una cuarta parte de la recaudación total, incluyendo los aportes de la recaudación petrolera.

La nivelación en la composición de la recaudación fiscal en Venezuela, —principalmente basada en ingresos petroleros—, con los recursos no petroleros, deriva de la implementación del IVA y de la mejora en su recaudación, de la permanencia del impuesto al débito bancario y, paralelamente, de la reducción paulatina del aporte fiscal de la industria petrolera, antes del actual auge de los precios del petróleo que se inició a finales de 2003.

Por otra parte, han ido perdiendo capacidad recaudatoria otros tributos como el impuesto sobre la renta —particularmente de las personas jurídicas—, los aranceles de aduanas y los impuestos selectivos a las ventas —entre otros, el impuesto a los licores y cigarrillos.

Los argumentos que pueden explicar la reducción de la capacidad contributiva del impuesto a la renta corporativa son, fundamentalmente, la elevada inflación y el lento o escaso crecimiento económico. También ha incidido la implantación del impuesto al débito bancario, dado que las empresas —de las cuales proviene el mayor aporte en la recaudación de este impuesto—, pueden deducirlo como gasto en la determinación de la renta neta gravable bajo ciertas condiciones⁶⁴.

En cuanto a los impuestos al trabajo, –denominados “impuestos a la nómina” en Venezuela–, no se registran como parte de la recaudación fiscal del gobierno central, sino que se imputan como ingresos de los respectivos institutos de seguridad social –Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y el Instituto Venezolano de Cooperación Educativa de los Trabajadores. No obstante, la recaudación por los impuestos a la nómina se sitúa alrededor del 0,6% del PIB⁶⁵ que equivaldría a un 6% o 7% de la recaudación total.

La recaudación del impuesto a la nómina, al igual que en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, se ha visto afectada por la disminución del ingreso real de la población, tanto por el lento crecimiento económico de muchos años como por los efectos de una inflación persistente, así como por la pérdida de importancia relativa del empleo formal.

Es importante destacar que la recaudación no petrolera financia sólo alrededor de la mitad del gasto público en Venezuela por encima de la línea, –excluida la amortización de deuda. Ello explica, en parte, las razones por las cuales un impuesto tan distorsivo como el impuesto a las transacciones financieras –impuesto al débito bancario– se haya instaurado con carácter permanente y, adicionalmente, se haya acudido, en años recientes, a otras fuentes de financiamiento de carácter monetario, como las “utilidades cambiarias” del Banco Central del país.

El análisis pone claramente en evidencia la elevada dependencia del financiamiento del gasto público de los ingresos provenientes de la actividad petrolera y la tendencia relativamente frágil de la sostenibilidad de las finanzas públicas, a pesar del aumento significativo de los precios del crudo en los últimos años, debido a la persistencia de un déficit primario relativamente elevado, y ello es la razón por la cual los niveles de endeudamiento como porcentaje del PIB continúan aumentando.

**Cuadro 3.4. Venezuela. Estructura tributaria (ingresos no petroleros)
(porcentaje de recaudación total) 2000**

Venezuela	2000
Renta Personal	2,4
Renta Corporativa	15,7
Seguridad Social	n/d
Consumo	49,2
Otros-Derivados petróleo	6,4
Comercio eExterior	13,4
Débito bBancario	4,0
Otros	8,8
Tributos subnacionales	n/d
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos en BID (2006)

La evolución de la estructura tributaria focalizada en la imposición indirecta indica que, en Argentina, se ha registrado una recuperación del impuesto a la renta, que ha pasado del 0,7% del PIB, en 1984, al 2,9, en 1987/98, y al 3,31% del PIB, en 1999, y que mantiene una tendencia creciente como consecuencia de la reforma de fines de 1999, la cual supuso un aumento del impuesto a la renta personal y del corporativo que alcanzaron el 3,7% del PIB en el año 2000.

La tendencia de Argentina estaría en consonancia con las últimas tendencias en la composición fiscal⁶⁶ para la región de América Latina y el Caribe, las cuales indican un leve incremento de la imposición directa: del 4%, en porcentaje del PIB, para el año 2002, al 4,1% para el 2003, mientras que para la imposición indirecta indican una leve variación del 8,2% al 8,4%.

Así, entre 1990 y 2000, en Argentina se produce un incremento en la participación del impuesto a la renta personal y corporativa, aunque más fuerte en el caso de la renta corporativa, que duplica la participación del total de rentas del año base.

En cambio, en Brasil, entre 1990 y 2000 se refleja la tendencia decreciente tanto en la imposición a la renta personal como a la renta corpo-

rativa, y más fuertemente entre el período pre y post Mercosur, en casi un 20% respecto de sus participaciones del año base.

Paraguay y Uruguay, que en el período de análisis sólo gravaban las rentas empresariales, reflejan un incremento en su aporte entre el período pre y post Mercosur de un 60% y 75%, respectivamente. Con todo, mientras en Uruguay continúa la tendencia creciente, alrededor del 20%, en Paraguay decrece en un 30%.

La evolución de la estructura tributaria focalizada en la imposición al consumo indica, para todos los países, leves variaciones desde el año 1995 al 2000. Para conocer la productividad relativa de la principal fuente de recaudación en la región del Mercosur, el IVA –ICMS en el caso de Brasil–, se utiliza la ratio definida por el cociente entre la recaudación de IVA, en términos del porcentaje del PIB, y el tipo normativo del IVA:

$$\frac{\frac{\text{Recaudación IVA}}{\text{PIB}}}{\text{tipo normativo IVA}}$$

El cálculo de la productividad del IVA para algunos países de la región Mercosur⁶⁷ arroja una ratio más elevada (50%) para Chile, con un tipo impositivo normativo del 18%, mientras que Argentina y Brasil se sitúan en el 29% y 40%, respectivamente, a pesar de tener tipos más elevados y cercanos al 21%. Por su parte, la ratio para Venezuela ha sido del 30%, hasta 2003, con un tipo del 16%⁶⁸ para subir al 42% en 2004, con un tipo del 14,75% –tipo promedio de los dos vigentes⁶⁹.

Estas diferencias reconocen diversas causas, entre ellas, la definición de la base imponible. Si en un país el tributo se ha generalizado y en otro no, o si en uno existen escasos gastos tributarios que resultan comparativamente excesivos en el otro, es de esperar que el primero recaude más. Otro factor es la evasión, puesto que aún con similitud de tipos y base imponible, los países pueden recaudar en modo distinto según el grado de cumplimiento tributario.

Cuadro 3.5. Mercosur. Estructura tributaria (porcentaje de la recaudación total)

Argentina	1990	1995	2000
Consumo	39,8	43,1	42,3
Renta personal (a)	4,1	3,7	5,9
Renta corporativa	n./d.	7,6	9,4
Otras rentas	0	0	0
Propiedad	7,9	1,0	3,0
Otros	4,9	2,6	2,3
Comercio exterior	11,2	3,6	3,4
Seguridad social	19,2	22,5	15,8
Tributos subnacionales	12,9	15,9	17,9
Total	100,0	100,0	100,0
Brasil	1990	1995	2000
Consumo	22,3	20,2	23,4
Renta personal	1,3	1,1	1,0
Renta corporativa	5,7	4,8	4,7
Otras rentas	12,8	13,5	10,3
Propiedad	0,0	0,1	0,1
Otros	2,0	2,4	4,7
Comercio exterior	1,3	2,6	2,4
Seguridad social	25,4	24,4	23,7
Tributos subnacionales	29,2	30,9	29,7
Total	100,0	100,0	100,0
Paraguay	1990	1995	2000
Consumo	41,5	44,0	43,3
Renta personal (a)	0	0	0
Renta corporativa	10,2	17,8	13,0
Otras rentas	0	0	0
Propiedad	2,4	0,2	0
Otros	6,8	4,3	3,3
Comercio exterior	19,1	21,9	13,2
Seguridad social	19,3	10,2	25,0
Tributos subnacionales	0,7	1,6	2,2
Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	1990	1995	2000
Consumo	40,6	41,3	40,6
Renta personal (a)	0	0	0
Renta corporativa	4,2	6,8	8,1
Otras rentas	0	0	0
Propiedad	3,9	2,8	3,4
Otros	5,5	3,7	5,4
Comercio exterior	7,7	3,7	2,8
Seguridad social	30,4	31,8	29,3
Tributos subnacionales	7,7	9,9	10,4
Total	100,0	100,0	100,0

(a) ARG: corresponde a renta total (personal y corporativa). La apertura entre renta personal y corporativa es en base a BID (2005:60): 31% y 63% (1995) y 35% y 63% (2000), respectivamente.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2003).

Ampliando la referencia temporal al período de las principales reformas tributarias –décadas de los ochenta y los noventa–, y también las áreas regionales –considerando el conjunto de países de la OCDE y de América Latina y el Caribe–, la tendencia en el *mix* de fuentes tributarias seleccionadas indica que en la composición de la tributación en América Latina y Caribe, y a diferencia de las variaciones en el área de la OCDE, la imposición al consumo es la principal fuente de ingresos y es en la que se registra el incremento mayor, al pasar del 30% al 42% en el período señalado. También se indica un aumento en seguridad social, del 11% al 16%. En cambio, se observa una disminución en la importancia relativa de la imposición a la renta, que pasa del 23% al 19%. Este proceso ha ido acompañado por una reducción en la participación de los tributos al comercio exterior conforme a los efectos esperados de todo proceso de liberación comercial.

El incremento en seguridad social en ambas regiones parece estar ligado a la tendencia hacia un mayor desempleo, al envejecimiento de la población y al incremento en los programas gubernamentales de salud, de tal modo que ha llegado incluso a ser la principal fuente de recursos tributarios en 1998 para siete países de la OCDE: Alemania 40,4%, Austria 34,1%, España 35,2%, Francia 36,2%, Holanda 39,9%, Japón 38,4%, y República Checa 44,1%⁷⁰.

Cuadro 3.6. OCDE- América Latina (países seleccionados)

	Estructura tributaria (porcentaje de la recaudación total)								
	Rentas y ganancias de capital			Bienes y servicios			Seguridad social		
	1980	1997/8	Var %	1980	1997/8	Var %	1980	1997/8	Var %
OCDE ⁷¹	38,2	36,3	-5	32,3	31,3	-3	22,0	24,7	12
América Latina y Caribe ⁷²	23,0	19,0	-17	30,0	42,0	40	11,0	16,0	45

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, OCDE.

Es importante señalar que, durante el período seleccionado, la ratio del impuesto a la renta respecto del impuesto al consumo ha disminuido en la región latinoamericana, acentuando la noción de una relación regresiva.

Esta reducción puede explicarse porque la imposición a la renta, tanto personal como corporativa, en América Latina ha registrado una reducción en los tipos medios desde 1980 a 1997. La imposición a la renta sobre remesas al exterior, en concepto de dividendos, intereses y regalías, también ha registrado una disminución del tipo medio de retención, del 27% en 1986 al 22% en 1997⁷³, que junto con la baja de los tipos del impuesto a la renta, reflejan una tendencia a la reducción de la carga fiscal sobre el capital. Además, el nivel de exención ha tenido un importante aumento desde mediados de los años ochenta a los noventa.

**Cuadro 3.7. OCDE - América Latina y Caribe. Estructura tributaria.
Ratios de los impuestos a la renta y al consumo**

	Renta/consumo		
	1980	1998	Var (%)
OCDE	1,2	1,2	0
América Latina y Caribe	0,8	0,5	-37,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE, CEPAL.

El análisis de la evolución de la fiscalidad en los países en desarrollo de la región de América Latina/Mercosur, yuxtaponiéndola a la tendencia tributaria en los países de la región OCDE, permite extraer lecciones que pueden resultar positivas para implementar adecuadamente las integraciones latinoamericanas.

No obstante, cabe señalar que la principal restricción informativa para realizar comparaciones entre ambas regiones radica en que los datos disponibles carecen de una cobertura homogénea⁷⁴. Además, los datos globales disimulan grandes variaciones entre los países, hasta el punto que la desagregación para 1998 indica para la OCDE, en el caso de la impo-

sición a la renta personal, unos valores que van desde 52%, en Dinamarca, a 13,6%, en la República Checa, y, en la imposición a la renta empresarial, desde 3,4%, en Islandia, a 19,7%, en Luxemburgo

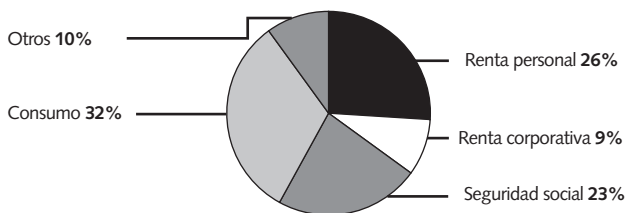
El *mix* tributario en el año 2002, para el conjunto de los países del área de la OCDE y considerando el promedio total, mantiene temporalmente su estructura dado que los impuestos sobre la renta continúan siendo la principal fuente de recursos tributarios. Asimismo, la composición tributaria tiene una participación relativa más pareja.

Los impuestos al consumo más el impuesto a la renta personal equivalen al 58% del total, en el año 2002, lo cual responde al postulado teórico que señala que se debe evitar gravar al capital para no afectar las decisiones de inversión.

De la observación de la tendencia en la evolución de la composición tributaria en los países de la OCDE⁷⁵, merece mencionarse que el impuesto a la renta corporativa ha registrado un incremento, en porcentaje del PIB, del 22% en el período 1975-2002. Para el grupo de países de la UE el aumento se ha situado en torno al 50% mientras que para el grupo de países americanos de la OCDE se refleja una reducción cercana al 34%.

La participación relativa del impuesto a la renta corporativa promedio para la región OCDE ha sido del 8% en los años ochenta, aumentó al 10%, en 2000, y bajó al 9,3% en 2003.

Gráfico 3.5. OCDE. Estructura tributaria (porcentaje de recaudación total)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE⁷⁶

3.4 Gastos tributarios

Una dimensión tributaria relevante que ha de comprender todo análisis de estructura fiscal es el referido al tratamiento de los gastos fiscales⁷⁷ (*tax expenditures*). Se entiende por gastos tributarios aquellos tratamientos preferenciales que caen fuera de una estructura tributaria normal o *benchmark*, tales como exenciones, incentivos, deducciones, créditos de impuestos, entre otras modalidades.

La información estadística tiene ciertas restricciones porque estos gastos fiscales deberían considerarse presupuestariamente, pero en la práctica, existe dificultad conceptual para la calificación de los gastos tributarios y para la estimación de su coste fiscal. La existencia de gastos tributarios conduce a una menor recaudación y, en consecuencia, a una ratio más baja de recaudación con relación al PIB. De este modo, un país con gran parte de su gasto público canalizado a través del sistema tributario mostrará una ratio inferior a la de otro país en el que el gasto público sea directo o explícito.

Posiblemente las escasas evidencias sobre la eficiencia y eficacia de los incentivos sustenten esta tendencia, haciendo preferible el ideal de lograr la denominada “nivelación del campo de juego”: cuando las decisiones de inversión provienen de las fuerzas del mercado, alejándose de la intervención del Estado con su política de incentivos.

Otro enfoque, con un matiz favorable a los incentivos, sobre la base de la “nueva teoría económica” que pone el énfasis en la imperfección de los mercados y en la influencia de las economías externas, reabre la posibilidad de una selectiva intervención estatal. No obstante, cabe resaltar que la relevancia de estas ideas permanece dudosa particularmente por el riesgo que conllevan de incentivar la elusión y la evasión, puesto que este enfoque podría estimular la “captura de renta” (*rent-seeking*) por parte de agentes económicos distintos, pero que intentarían asimilarse a los sectores que esos beneficios tendrían como destinatarios.

En el ámbito de los países industrializados, los resultados de un estudio⁷⁸ sobre la tendencia internacional de los gastos en subsidio para 60

países de la OCDE en el período 1975 a 1990, indican que los subsidios, en términos del PIB, aumentaron en la mayoría de las regiones al final de los años setenta e iniciaron una tendencia declinante a mediados de los ochenta.

Los países de América Latina han hecho un uso intensivo de los gastos tributarios pero su tendencia es hacia una mayor prudencia respecto a una utilización generalizada de los mismos. Generan una pérdida de recaudación y esta consecuencia se ve acentuada por la corriente actual de las reformas tributarias que se orientan hacia una base tributaria amplia y a una reducción de los tipos impositivos. Sumado al hecho de que también parecería conducir a la reducción del ingreso fiscal todo el proceso de globalización y evolución tecnológica, como consecuencia de la labor de las “termitas fiscales”⁷⁹.

Actualmente la aplicación de incentivos fiscales es abandonada en algunos países, o existen intenciones de reducirlos o atenuarlos o, al menos, someterlos a revisión, como ocurrió en Argentina a partir de 1999. Los incentivos fiscales pueden constituirse en una hipoteca sobre futuros ingresos fiscales cuando la estabilidad de los beneficios se extiende por plazos largos, en reconocimiento de derechos adquiridos por los beneficiarios que adoptaron decisiones económicas en función de ellos.

La cuestión radica en cómo un país puede mejorar su competitividad y ser consistente con una conducta internacional no perniciosa. A esta cuestión se ha respondido en un estudio sobre incentivos a la inversión⁸⁰, que plantea dos alternativas. Una posibilidad consistiría en gravar de forma estandarizada todas las inversiones con tipos relativamente bajos, y la otra, en gravar diferencialmente según las diversas metas de política económica. Asimismo, para América Latina, se sugiere que la primera alternativa, con incentivos simples y disponibles, puede resultar apropiada para un crecimiento económico sostenible en el largo plazo, mientras que la segunda puede resultar atractiva solamente en el corto plazo.

En materia de exteriorización de los gastos tributarios en América Latina,⁸¹ es escasa la información disponible, aunque progresivamente se han

ido haciendo estimaciones del coste fiscal. En el caso de Argentina⁸², a partir del año 1999, se tiene mayor información cuantitativa. Para el año 1999⁸³, los resultados obtenidos en la estimación del coste fiscal, en términos del PIB, fue de 1,63 % para el sector social y 0,91% para el sector económico. En el año 2000 el agregado era equivalente al 2,45% del PIB y en el 2001 al 3,02% del PIB y al 16,8% de la recaudación impositiva nacional proyectada para el mismo período⁸⁴.

De modo que, el coste fiscal de los gastos tributarios es equivalente a lo recaudado en concepto de retenciones a las exportaciones y el impuesto a las transacciones financieras, con lo cual se presenta una alternativa al momento en que se pretenda sustituir estos tributos altamente distorsivos.

En un contexto de revisión de la instrumentación de las promociones, la Ley General de Presupuesto 2000⁸⁵, estableció la nulidad de actos administrativos que aprueben reformulaciones de proyectos, reasignación de cupos fiscales u otorgamiento de beneficios fiscales de promoción industrial. Complementariamente,⁸⁶ se reconoce la continuidad de los proyectos no industriales correspondientes a ciertas regiones que se encuentren en curso de ejecución, respetando los derechos adquiridos. Se crea un régimen optativo⁸⁷ de cancelación anticipada de obligaciones diferidas al amparo de varios regímenes de promoción y se exime del impuesto a la renta el beneficio producido por los descuentos del presente régimen. Para acceder a este régimen, la empresa promocionada debe tener cumplido el 70% de la inversión comprometida.

Para conocer la situación actual de los gastos tributarios y la magnitud de las renuncias fiscales en los países de la región del Mercosur, se han definido algunas características, a partir del marco conceptual, de las fuentes de información y de encuestas directas realizadas para estudios previos. La información más amplia para la cobertura de las características proviene de Argentina y Brasil, y se complementa a fines comparativos con Chile como país asociado al Mercosur. Para Paraguay y Uruguay, si bien no se dispone de una cobertura similar, se adiciona la estimación del coste fiscal de los gastos tributarios y su estructura por impuesto.

Cuadro 3.8. Región Mercosur. Gastos tributarios. Principales características

Mercosur	Argentina	Brasil	Chile
Instrumentación	Mensaje al Proyecto de Ley de Presupuesto	Informe de Beneficios Tributarios: integrado al Proyecto de Ley Presupuestaria	Informe Presupuestario de Franquicias: incluido en la Ley de Presupuestos
Frecuencia	anual	anual	anual
Cobertura	nacional y amplia	nacional y amplia	nacional y limitada
Clasificación	-Por tributo (por modalidad y por sector) -Por régimen de promoción sectorial o regional (por tributo)	-Por tributo -Por modalidad -Por región	-Por tributo (por modalidad agrupados por sector/objetivo)
Metodología de medición	-Estimaciones -Fuentes y metodología variada -Resultados totalizados	-Estimaciones -Fuentes y metodología variada -Resultados totalizados	-Estimaciones -Método ex post ⁸⁸ con supuesto de gasto total constante -Resultados independientes
Nivel⁸⁹ (% PIB)	3,02 (2001)	1,51 (2001)	3,8 ⁹⁰ (1998)
Nivel (% recaudación)	16,8 (2001)	11,18 (2001)	s/d
Composición (% PIB)	0,88: rentas 1,56: IVA 0,58: Otros	1,00: rentas 0,25: IPI 0,26: Otros ⁹¹	2,70: rentas 1,10: IVA

Fuente: Elaboración propia en base a marco conceptual, fuentes de información y encuesta directa.

Del contraste del tratamiento de los gastos tributarios entre los países seleccionados, surgen las siguientes observaciones:

1. Diferentes terminologías: gastos tributarios (Argentina, Chile), beneficios tributarios (Brasil).
2. Coincidencia en cuanto a la naturaleza extrapresupuestaria (*off budget*) y ajena al proceso de evaluación al que están sujetos los gastos directos.
3. Periodicidad anual de la exteriorización de los gastos tributarios.
4. Cobertura de gastos tributarios nacional y amplia en Argentina y Brasil. Cabe resaltar la importancia que las jurisdicciones subnacionales se sumen a la tendencia de exteriorizar sus propios gastos tributarios a fin de dar transparencia fiscal a su gestión.
5. Clasificación por tipo de tributo, explicitando la modalidad, y en algunos casos se identifican los sectores beneficiados o los objetivos, y en otros, la región.
6. Estimaciones del coste fiscal de los gastos tributarios, en base a fuentes variadas de información: declaraciones tributarias, estadísticas gubernamentales, sistema de cuentas nacionales, datos de las cámaras sectoriales, entre otras.
7. Composición: entre las diversas alternativas técnicas para la instrumentación de incentivos, en los países observados, tienen mayor aplicación las siguientes modalidades:

Cuadro 3.9. Región Mercosur. Gastos tributarios. Principales modalidades

País	Principales modalidades de gastos tributarios
Argentina	Exenciones en el IR y en el IVA
Brasil	Rendimientos exentos y no gravados del IRPF y deducciones de ganancia gravada en el IRPF
Chile	Aplazamiento de IRP por rentas empresariales retenidas, depreciación acelerada. Crédito especial para la construcción de vivienda y exenciones por arrendamiento de inmuebles, en IVA.

Fuente: Elaboración propia con base a fuente documental.

8. Nivel de gastos tributarios: habida cuenta de las limitaciones para presentar una suma agregada de las mediciones, se totalizan los montos estimados para los períodos más recientes como indicador global de un orden de magnitud.

Cuadro 3.10. Mercosur. Gastos tributarios (porcentaje del PIB)

País	1997/8/9	2001
Argentina	2,54 ⁹²	3,02 ⁹³
Brasil	1,85	1,51 ⁹⁴
Uruguay	5,6 ⁹⁵	n/d
Paraguay	n/d	1,6 ⁹⁶
Chile	3,8 ⁹⁷	n/d

n/d: no disponible

Fuente: Elaboración propia con base a fuente documental.

9. Las estimaciones, en términos del PIB, fluctúan entre un máximo de 5,6 (Uruguay) y un mínimo de 1,51 (Brasil), teniendo presente que los datos de Brasil no incluyen el IVA estadual⁹⁸.

10. La brecha de fluctuación de la imposición directa comprende un máximo de 2,70% y un mínimo de 0,5%, en términos del PIB. La estimación de los gastos tributarios en la imposición indirecta fluctúa desde un mínimo de 0,25%, en términos del PIB, correspondiente a Brasil, y cuya peculiaridad es que no se incluye el impuesto al consumo estadual (ICMS), hasta un máximo de 4,5%, en Uruguay.

Cuadro 3.11. Región Mercosur. Gastos tributarios por tipo de imposición (porcentaje del PIB)

	Imposicion directa	Imposicion indirecta
Argentina	0,88	1,56
Brasil	1,00	0,25
Paraguay	0,50	1,10
Uruguay	0,70	4,50
Chile	2,70 ⁹⁹	1,10

Fuente: Elaboración propia con base a fuente documental.

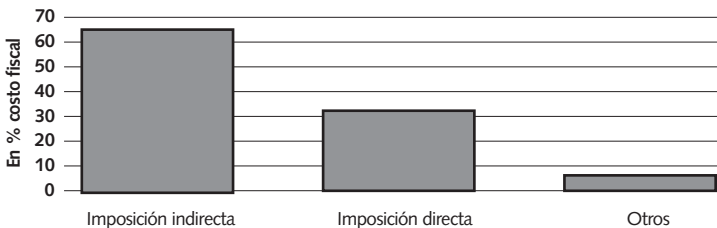
11. La selección del tipo de imposición mediante la cual se canalizan los gastos tributarios remite a clasificar los países en dos grupos: en Argentina, Paraguay y Uruguay la imposición indirecta tiene mayor representatividad en cuanto a la instrumentación de la política de incentivos, mientras que en Brasil y Chile, ésta se asienta más sobre la imposición directa –69% y 70% respectivamente–, sujeto a la modificación que podría arrojar en Brasil si se incluyera el ICMS estadual.

En Argentina, donde la elección de la imposición para la concesión de beneficios recae sobre la imposición indirecta, su representatividad está en torno al 64% del coste fiscal estimado total, equivalente al 1,93% del PIB. Comparativamente, en España, que presenta anualmente el Presupuesto de Gastos Fiscales en cumplimiento del mandato constitucional, para el 2001, los gastos tributarios en la imposición directa representan el 53% del total de gastos tributarios y el restante 47% corresponde a la imposición indirecta.

12. La mayor proporción de los gastos tributarios de Argentina, Brasil y Uruguay corresponden a los sectores sociales, que representan el 85%, 73% y 93% del total, respectivamente¹⁰⁰, y la diferencia a los sectores económicos.

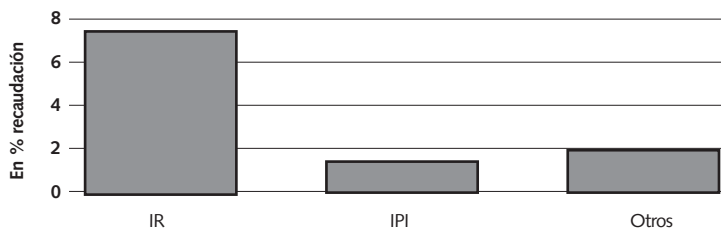
13. Adicionalmente, en Venezuela, se contempla la incorporación de los gastos tributarios en el Presupuesto Anual según el art. 12 punto 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Se estima que el monto anual del subsidio a los combustibles en Venezuela asciende a casi 2 puntos del PIB (1,88%)¹⁰¹.

Gráfico 3.6. Argentina, 2001. Gastos tributarios por imposición



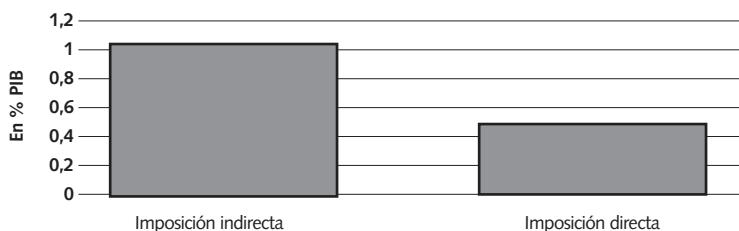
Fuente: Elaboración propia con base a fuente documental.

Gráfico 3.7. Brasil, 2001. Gastos tributarios por imposición



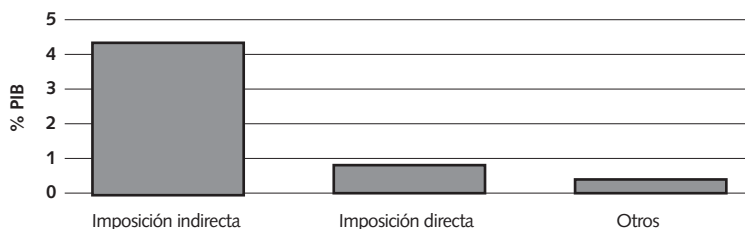
Fuente: Elaboración propia con base a fuente documental.

Gráfico 3.8. Paraguay, 2001. Gastos tributarios

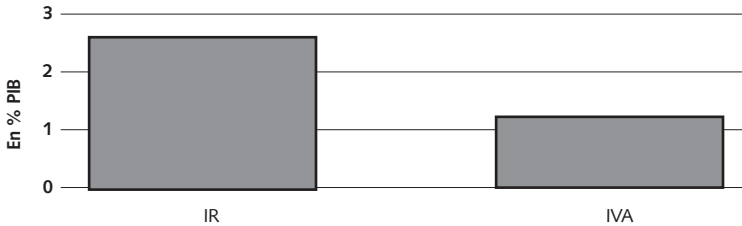


Fuente: Elaboración propia en base a datos en BID (2005)

Gráfico 3.9. Uruguay, 1999. Gastos tributarios



Fuente: Elaboración propia en base a datos en Roca, J. y Rossa, A. (2001)

Gráfico 3.10. Chile, 1998. Gastos tributarios

Fuente: Elaboración propia con base a fuente documental.

Así, las evidencias indican que, en la región del Mercosur, no es unánime la respuesta sobre el tipo de imposición elegida para instrumentar la política de incentivos. A diferencia de lo que ocurre en la experiencia internacional y en particular en los países miembros de la OCDE en donde se ha optado por la imposición directa.

Como los sistemas tributarios en América Latina están vertebrados sobre la imposición indirecta y sistemáticamente la recaudación directa es más baja que en otros países de otras regiones con tipos e ingresos similares,¹⁰² se ha señalado que “parte de la explicación de su bajo poder recaudatorio podría estar precisamente en la extensión de sus franquicias y tratamientos especiales, sin perjuicio de otras variables que pueden erosionar la recaudación”¹⁰³.

Los incentivos tributarios a la producción y/o inversión, orientados a promocionar ciertas regiones o sectores económicos, mantienen una tendencia a la reducción en Argentina y, en menor medida, en Paraguay y Uruguay. Por el contrario, en Brasil se produjo un aumento generalizado de incentivos para atraer inversiones, tanto tributarios, especialmente mediante el impuesto general al consumo estadual (ICMS), como financieros, mediante créditos subsidiados concedidos por algunos bancos estaduais. En materia de impuesto a la renta, el Gobierno federal redujo en 30% los incentivos concedidos mediante este impuesto desde

1998 dentro del paquete de reforma aprobado en ese año para mejorar las finanzas públicas, mientras que, por el contrario, desde 1996 los estados aumentaron significativamente los incentivos concedidos en el ICMS y otros instrumentos provocando una verdadera “guerra tributaria” para atraer nuevas inversiones. Este exceso de competencia fiscal generada por los incentivos tributarios estatales y municipales, distorsiona la localización de las inversiones generando el diferencial fiscal de mayor magnitud para el progreso de la integración regional.

La experiencia de la UE indica que la Dirección General de la Competencia puede actuar contra las ayudas estatales que distorsionan la competencia. En el mismo sentido se expresó el Comité Ruding¹⁰⁴ al resaltar la importancia de evitar las distorsiones en la competencia dentro de la Comunidad por el uso de incentivos tributarios ocultos.

A los efectos del desarrollo de un estudio comparativo¹⁰⁵ internacional, es importante tener en cuenta que dos países podrían tener diferente combinación de tributación explícita e implícita. Con la imagen de un témpano¹⁰⁶ se ha ejemplificado esta circunstancia de dos países, uno desarrollado y otro en vías de desarrollo. El primero muestra una mayor carga tributaria que el segundo. Sin embargo, la comparación del nivel de carga tributaria debe incluir la evaluación de la carga tributaria no sólo explícita o visible, sino también la carga tributaria implícita u oculta. En el caso presentado, el país industrializado presenta una carga tributaria visible (presupuestaria) mayor, pero su carga tributaria implícita (cuasi fiscal) es menor que la combinación existente en un país en vías de desarrollo.

De modo que debería tenderse a atenuar la opacidad de los países en desarrollo incorporando lo cuasifiscal dentro de la política presupuestaria. Esto propende a respetar los principios presupuestarios de unicidad y universalidad.

Podría comenzarse con la preparación, al menos, de presupuestos complementarios sobre renuncias fiscales con el objetivo de incorporarlos gradualmente al presupuesto anual, sujeto a aprobación legislativa, para

conocer el alcance real de las acciones de política fiscal y de cara a eventuales reformas tributarias, disponer de bases cuantitativas que sirvan de fundamento racional para las decisiones gubernamentales.

Este escenario da margen para intentar dotar a los sistemas tributarios de la región de mayor eficiencia y equidad en el diseño de la imposición.

Es indudable que el antecedente inmediato de un proceso de integración regional como pretende ser el Mercosur es la Unión Europea, donde la armonización de la imposición indirecta ha sido priorizada y donde, en la actualidad, impuestos como al valor añadido se consideran prácticamente armonizados, de modo que en estos momentos la atención se dirige hacia la imposición directa. Tanto es así que, pueden distinguirse dos procesos de armonización: uno institucional, aplicado a los impuestos indirectos mediante el dictado de normativas comunitarias, y otro, de estrategia competitiva y aplicado a los impuestos directos, encaminado a lograr una aproximación a través de las propias fuerzas del mercado.

Disponiendo del antecedente europeo en cuanto a armonización en materia de imposición al consumo y de las evidencias en su aplicación, resulta de mayor interés centrar el estudio en la imposición directa, ello también viene justificado por los requerimientos de la región en cuanto a la entrada de inversiones, actualmente tan necesarias en sectores esenciales como el energético.

De todos modos, no dejan de resaltarse los aspectos que, en la región latinoamericana, generan tratamientos asimétricos, derivados de la imposición indirecta por las distorsiones en los precios relativos de los productos y de otros tributos que también resultan distorsivos en cuanto a la asignación de los recursos productivos y que desalientan la capacidad competitiva de las empresas.

En ese sentido, las reformas tributarias pendientes han de contemplar aspectos como la acumulación o efecto cascada de los impuestos al consumo –como el impuesto subnacional sobre los ingresos brutos en Argentina–, sustitución de tributos distorsivos –impuesto a las transac-

ciones financieras, impuesto sobre actos jurídicos, retenciones a las exportaciones, entre otros-, gastos tributarios, subsidios a las exportaciones, entre otros. A febrero de 2007 se replanteaba la reforma del ICMS en destino y no en origen como funciona actualmente.

4. Diferenciales en la imposición a la renta corporativa en la región del Mercosur

Para el desarrollo de una política fiscal activa en un proceso de integración es crucial conocer la situación inicial mediante la identificación de diferenciales tributarios a fin de diagnosticar posibles distorsiones para el avance de la integración y, en tal caso, valorar líneas de acción, en función de los aspectos abordados y de las lecciones extraídas desde la experiencia europea, que orienten hacia la convergencia fiscal en el ámbito del Mercosur.

El nivel y la estructura de los sistemas tributarios en la región del Mercosur, reflejan cuán grandes son las diferencias en los impuestos directos respecto a los impuestos indirectos y a las contribuciones a la seguridad social. Diferentes clases de impuestos se aplican en diversas actividades, lo que significa que los gobiernos descansan en diferentes fuentes de financiación. Por tanto, las reformas orientadas a la armonización tendrán diferentes implicaciones para cada país.

El análisis que continúa se focaliza en la imposición directa, específicamente, en el impuesto a la renta corporativa o de sociedades y empresas, con el objeto de identificar los diferenciales en los sistemas tributarios en la región del Mercosur a fin de evaluar las alternativas de coordinación tendentes a evitar distorsiones en la localización de la inversión.

Este estudio focalizado en la imposición directa es relevante, no sólo por su incidencia en los factores productivos y, por tanto, en la radicación de inversiones tan necesarias en la región, sino también por su menor participación relativa –que da margen para su mejoramiento– y porque sobre la problemática de la imposición indirecta y su armonización se ha avanzado mucho más, ya sea a través de la literatura o de la implementación de mecanismos de coordinación, como ha ocurrido en el ámbito de la UE.

Sin embargo, las comparaciones pueden resultar dificultosas, dado que los impuestos con similares nombres pueden recaer sobre bases tributarias diferentemente definidas y pueden estar sujetos a diferentes reglas impositivas.

Este escenario conduce a la importancia de evaluar la conveniencia de cierta armonización de la imposición directa dentro del Mercosur, dado que probablemente atraerá la atención de los burócratas (*policy-makers*) en un proceso de integración económica, especialmente si se tiene en cuenta que este problema ha sido postergado en otras experiencias de integración, en las que la atención se ha focalizado principalmente en la armonización de la imposición indirecta.

La identificación de las diferencias existentes en las estructuras fiscales de los países miembros del Mercosur y la región revitalizarán el rol de la fiscalidad como elemento diferenciador con una doble incidencia, en el sector privado, en cuanto a su influencia en las decisiones de inversión, y en el sector público, en cuanto a la necesidad de contemplar líneas de acción comunitarias para evitar la competencia fiscal desleal, perniciosa o dañina.

En el marco comunitario de la UE, uno de los últimos pasos en materia tributaria ha sido el denominado “Paquete fiscal” que comprende ciertas medidas que introducen cambios en la fiscalidad empresarial (Código de Conducta), con relación al ahorro (Directiva sobre la imposición de los rendimientos del ahorro), y respecto a intereses y cánones entre empresas asociadas (Directiva sobre la exención de retención en origen sobre los pagos transfronterizos de intereses y cánones entre empresas asociadas).

Asimismo, y en relación específica con el tema de la fiscalidad directa, actualmente se ha dirigido la atención sobre el impuesto a la renta de las sociedades, y se estudia su adaptación, dado que preocupan los efectos de las diferencias de tratamientos fiscales sobre las decisiones de inversión y de actividades transnacionales. En este sentido, la Comisión Europea ha formulado una Comunicación¹⁰⁷ en la que se propone la adopción de una base imponible común para las empresas que desarrollan su actividad a escala comunitaria.

4.1 Imposición sobre la renta

La situación actual de la imposición directa en la región del Mercosur comprende la existencia de imposición sobre la renta de sociedades en todas las jurisdicciones. En cambio, Paraguay¹⁰⁸ y Uruguay, que tradicionalmente no han gravado las rentas de las personas físicas, han iniciado un proceso de reformas. En Paraguay se aprobó la reforma creando un impuesto a la renta personal con deducción de la totalidad de gastos y tipos muy bajos. En Uruguay no existía un impuesto a la renta personal, aunque mantenía un impuesto cedular que gravaba la renta de actividades empresariales individuales y se han aprobado recientes reformas. Uruguay ha captado ahorro externo mediante depósitos bancarios y servicios conexos –tipo *offshore*– y a través del manejo de patrimonios vía sociedades anónimas –con acciones al portador– con activos en el exterior, bajo la protección del secreto bancario y fiscal.

Cuadro 4.1. Región Mercosur. Impuesto sobre la renta

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Chile
IRPJ	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
IRPF	Sí	Sí	Sí ¹⁰⁹	Sí ¹¹⁰	Sí	Sí

Nota: IRPJ: Impuesto a la renta de personas jurídicas.

IRPF: Impuesto a la renta de personas físicas.

Los tipos impositivos nominales del impuesto a la renta, tanto corporativa como personal, reflejan, en términos promedios, un excedente del tipo sobre la renta personal respecto al tipo corporativo. Esta circunstancia debería ser objeto de ajuste a fin de evitar una discriminación tributaria sobre la base de la forma jurídica adoptada. Una visión individualizada por país, indica que los países que integran la región del Mercosur quedan incluidos en esa situación, excepto algunos, donde el tipo marginal máximo del impuesto personal no supera al tipo corporativo.

Cuadro 4.2. Región Mercosur. Impuesto a la renta corporativa y personal: tipos tributarios legales.

	IRPJ ^{F11}		IRPF ^{F12}	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Argentina	35	35	9	35
Bolivia	25	25	13	13
Brasil	15 a/	15 a/	15	27,5
Chile	17 b/	17 b/	5	40
Paraguay	25 e/	35 e/	8 h/	10 h/
Uruguay	30 f/	30 f/	n/a	n/a
Venezuela	15 g/	34 g/	6 d/	34 d/
Promedio Mercosur	23,1	27,3	9,3	26,6

Fuente: Sobre la base de datos, a febrero de 2006, de Cepal.

La realidad regional sobre la base de la normativa vigente en cada país muestra las características y diferencias sustanciales en la imposición a la renta de las empresas:

1. En todos los países la base imponible se constituye por la renta neta, pero existen diferencias en materia de conceptos deducibles, exentos, etc. En cuanto a los sujetos, Brasil, Paraguay y Uruguay gravan todas las empresas, sean sociedades de capital, de personas o unipersonales, mientras que en Argentina y Venezuela sólo tributan el IRPJ las sociedades de capital, y las rentas de las demás empresas quedan sujetas en sus socios por el IRPF. A diferencia de los otros países, Uruguay y Venezuela contemplan el ajuste por inflación de la base imponible.
2. Los tipos impositivos son proporcionales, excepto en Brasil que aplica una escala a dos tramos y Venezuela a tres tramos. Otra diferencia notable es el nivel del tipo impositivo, dado que los aplicados en Argentina, Brasil, Venezuela, Paraguay y Uruguay, contrastan con el vigente en Chile.
3. En cuanto a los principios jurisdiccionales, Argentina, Brasil, Venezuela y Chile aplican el criterio de “renta mundial”, mientras que Paraguay y Uruguay aplican el criterio de la “fuente territorial”.

4. Las ganancias de capital quedan gravadas en todos los países por aplicación del principio de “empresa-fuente” al gravarse todas las ganancias obtenidas por la empresa.

5. En Argentina, Brasil y Chile, existe un régimen de “nominatividad de acciones” que mejora el control del impuesto, mientras que en Paraguay y Uruguay son al portador. En Venezuela no existía la nominatividad obligatoria antes de la incorporación al derecho interno de las normas comunitarias derivadas del Acuerdo de Cartagena (1969) creador de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), luego del cual se ha dictado una legislación especial consagrando la nominatividad obligatoria. Al retirarse Venezuela de la CAN, recuperará su aplicabilidad el artículo 292 de su Código de Comercio, según el cual las acciones de las sociedades anónimas pueden ser nominativas o al portador. Se ha recomendado que se dicte una ley que indique claramente cual es el régimen aplicable desde el 22 de abril de 2006.

6. Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Chile disponen de una normativa específica sobre precios de transferencia entre empresas vinculadas como mecanismo antievasión en operaciones internacionales. Pero mientras la mayoría sigue los criterios de la OCDE, Brasil se aparta de los lineamientos de la OCDE y de los aplicados en Estados Unidos, incorporando el sistema denominado “puerto seguro” por el cual no se regula los precios de transferencia cuando los precios medios de las exportaciones no sean inferiores a un determinado porcentaje¹¹³ de los precios utilizados en el mercado interno.

Argentina, Brasil y Uruguay coinciden al considerar que no se ajustan a los precios normales de mercado (principio *arm's length*), y por tanto quedan sujetas a la normativa de precios de transferencias, aquellas operaciones realizadas con sujetos situados en países de baja o nula tributación.

7. En cuanto a las normas de capitalización exigua, el estudio comparado dentro del Mercosur indica que Argentina y Chile contemplan, específicamente, reglas de subcapitalización amplias y Paraguay para ciertas actividades. El sesgo favorable (ahora atenuado) a la financiación con endeudamiento con capital de terceros de Argentina, al per-

mitir la deducción de intereses por endeudamiento, se opone al sesgo brasileño que favorece la financiación con el uso del capital propio, al admitir la deducción de intereses del capital propio, con el claro objetivo de estimular el aumento de capital de las compañías. El convenio para evitar la doble imposición internacional entre Argentina y Brasil (1980) considera el caso de la existencia de relaciones especiales entre el deudor y el beneficiario de los intereses, estableciendo que cuando el importe de los intereses pagados exceda el importe que hubiera sido acordado en ausencia de tales relaciones, las disposiciones del convenio se aplicarán respecto al último importe. El exceso puede someterse a imposición según la legislación de cada Estado. Es decir, que habilita a aplicar el principio *arm's lenght*, por el cual al apartarse del mismo, el exceso de intereses podría gravarse.

8. Las pérdidas o quebrantos fiscales se pueden compensar con rentas futuras (ninguno admite *carryback*) con diferentes límites temporales, salvo en Chile que no tienen limitación y en Brasil, donde la limitación es cuantitativa. Existe restricción argentina y venezolana de compensación de resultados entre operaciones de igual condición (fuente extranjera) y restricción venezolana del traslado de pérdidas por inflación que, a diferencia de las pérdidas de explotación, está limitada a un solo ejercicio fiscal. Esta limitación a las pérdidas por inflación ha sido calificada de discriminación, dado que las pérdidas por inflación también son producto de la misma actividad económica, generando un desincentivo a la inversión.

9. En cuanto a los flujos internacionales en concepto de dividendos, intereses, cánones o regalías, utilidades de sucursal, servicios y asistencia técnica, se presentan importantes diferencias en los tratamientos y tipos impositivos. La diferencia en el tratamiento de los dividendos es que en Argentina y en Brasil están exentos, evitando la doble imposición económica, mientras que en Chile se computan como renta personal para la aplicación de la escala progresiva y luego se admite un crédito total por el impuesto pagado por la sociedad, evitando también

la doble imposición económica y preservando la progresividad del tributo. En Venezuela se gravan los dividendos originados en la renta neta financiera que excedan a la renta fiscal gravada y a la renta derivada de dividendos recibidos de otras empresas. Otra diferencia es que Uruguay no grava los intereses ni la retribución por servicios profesionales pagados al exterior hasta Julio de 2007.

Adicionalmente se reconocen otros aspectos problemáticos de asimetrías respecto al tratamiento fiscal que los diferentes países integrados en una unión regional pueden generar por legislaciones dispares. Entre esos otros aspectos parece pertinente hacer referencia a dos cuestiones vinculadas al impuesto a la renta corporativa que pueden distorsionar el impacto fiscal global que tienen ante sí las empresas y, con ello, su competitividad exportadora respecto a los otros países integrados: 1) tipos impositivos múltiples por diferenciación sectorial y 2) sistema de depreciación o amortización.

Respecto al primero, algunos países en desarrollo, aplican diferentes tipos impositivos diferenciados por líneas sectoriales, incluyendo exenciones para ciertos sectores. Esta característica va en detrimento del propio funcionamiento de las fuerzas del mercado, dado que la asignación sectorial de recursos puede resultar distorsionadora por diferencias en los tipos impositivos. Por tanto, la unificación de múltiples tipos para la imposición corporativa es un importante aspecto de política fiscal en los países en desarrollo.

Con relación al segundo aspecto, los sistemas de depreciación son un elemento importante para la determinación del coste de capital y por ende, de la rentabilidad de la inversión. Por tanto, el diseño de un adecuado método de amortización es crucial para crear un clima favorable a la inversión, teniendo en cuenta que la armonización de criterios en estos temas puede hacer jugar mejor la asignación de recursos, de una forma no distorsionada, en una integración regional.

Cuadro 4.3. Región Mercosur. Impuesto sobre la renta corporativa

IRPJ	Argentina	Brasil	Paraguay
1. Base imponible	Renta neta	Renta neta	Renta neta
2. Tipo impositivo	Proporcional	Progresivo	Proporcional
	35%	15% + 10% (para rentas superiores a R\$ 240.000) +12% para contribución social = 37% ¹¹⁴	35% ¹¹⁵ ; 25% (agricultura); 4% (bajos ingresos)
3. Criterio jurisdiccional	Renta mundial	Renta mundial	Fuente
4. Ganancias de capital ¹¹⁷	Gravadas	Gravadas	Gravadas
5. Acciones de sociedades	Nominativas	Nominativas	Al portador
6. Precios de transferencia: métodos	-Precio comparable entre partes independientes -Precio de reventa -Costo más beneficio -División de ganancia -Margen neto de la transacción	-Precio comparable entre partes independientes -Precio de reventa (20%-60% en M, 15% -30% en X) -Costo más beneficio (20% en M, 15% en X)	
7. Capitalización exigua ¹¹⁸ (<i>thin capitalization</i>)	Reglas específicas	General	Reglas específicas para actividades financieras y seguros ¹¹⁹
8. Pérdidas: compensación internacional	5 años Restricción: por resultados de fuente extranjera y por enajenación de acciones o participaciones sociales: contra ganancias de igual naturaleza y fuente	Sin límite temporal pero sin superar el 30% de la ganancia real compensable, por año	3 años
9. Retenciones por pagos al exterior:			
Dividendos	0% ¹²⁰	0%	15%
Intereses	15,05%;35%	15%	7% (35% s/20%)
Cánones o regalías	31,5%;28%	15% (CIDE : 10%) ¹²²	17,5% (35% s/50%)
Utilidades de sucursal	0%	0%	15%
Servicios	21%	25%	17,5% (35% s/50%)
Asistencia técnica	21%	15%	17,5% (35% s/50%)

M: importaciones

X: exportaciones

Uruguay	Venezuela	Chile
Renta neta	Enriquecimientos netos	Renta neta
Proporcional	a) Progresiva (3 tramos) b),c) Proporcionales	Proporcional
25%	a) 15%, 22% y 34% b) 50% (hidrocarburos) y actividades conexas (refinación, transporte, adquisición de hidrocarburos y derivados para la exportación) c) 60% (minería)	17% ¹¹⁶
Fuente	Renta mundial	Renta mundial
Gravadas		Gravadas
Al portador	Nominativas o al portador	Nominativas
-Precio comparable entre partes independientes -Precio de reventa -Costo más beneficio -División de ganancia -Margen neto de la transacción	- Principio de operador independiente - Métodos de la OCDE: -Precio comparable no controlado, - Precio de reventa, -Costo adicionado, - División de beneficios, - Margen neto transaccional	-Precio comparable -Costo más beneficio -Precio de reventa menos de utilidad
Reglas específicas	Reglas	Reglas específicas
5 años	3 años	Sin límite temporal

0%;7%
0%; 3% o 5%
7%
0%;7%
12%¹²³
12%

34%
34%
34%
34%
34%
34%

35% con crédito SA¹²¹
35%
30%
35% con crédito SA
35%
20%

Las principales características de los sistemas de depreciación en los países en desarrollo incluyen: 1) excesivo número de categorías de activos y tipos de depreciación, 2) excesivamente bajos tipos de depreciación, 3) una estructura de tipos de depreciación que no concuerda con los tipos de obsolescencia de las diferentes categorías de activos.

Los países de la región Mercosur son coincidentes en la aplicación del método lineal de amortización, pero hay diferencias en la vida útil de los bienes reflejada en la variedad de porcentajes y también en que no se exige coincidencia entre la amortización contable y la impositiva, a excepción de Brasil.

Entre los lineamientos de una reestructuración del sistema de depreciación se contemplan: 1) reducir las categorías de activos en tres o cuatro grupos, 2) sólo un tipo de depreciación para cada categoría de activos, 3) tipos de depreciación más altos que los años de vida útil para compensar la ausencia de mecanismos compensatorios de la inflación, y 4) método decreciente (*declining-balance method*) es preferible al método lineal (*straight-line method*), dado que el primero permite agrupar a todos los activos de la misma categoría y automáticamente contabilizar las ganancias de capital y pérdidas de los activos disponibles, simplificando los requerimientos contables.

4.2 Retenciones y convenios para evitar la doble imposición

Con objeto de potenciar las transacciones de las filiales de las empresas en diferentes países, los convenios para evitar la doble imposición presentan elementos importantes de promoción de la inversión transfronteriza. En este contexto se presenta, por país, un esquema comparativo de la norma general de retenciones y la normativa, en los casos que existe, del convenio para evitar la doble imposición (CDI) vigente con España que resulta ilustrativo de un acuerdo bilateral entre un país desarrollado europeo y un país en desarrollo latinoamericano.

Cuadro 4.4. Argentina: retenciones según norma general

Dividendos	Intereses	Cánones	Servicios	Asistencia técnica
0%;35%	15,05%;35%	31,5%;28%	21%	21%

Cuadro 4.5. CDI Argentina/España

Dividendos	Intereses	Cánones	Servicios	Asistencia técnica
10%;15%	12,5%;0%	10%;15%	10%	10%

Cuadro 4.6. Brasil: retenciones según norma general

Dividendos	Intereses	Cánones	Servicios	Asistencia técnica
0%	15%	15% (CIDE:10%)	25%	15%

Cuadro 4.7. CDI Brasil/España

Dividendos	Intereses	Cánones	Servicios	Asistencia técnica
0%	15% (10%)	15% (CIDE)	—	10%

La observación general es la ausencia de CDI que eviten una innecesaria carga fiscal, como se observa en el esquema comparativo, teniendo en cuenta que, del bloque, solamente Argentina y Brasil tienen convenio, con el país de la OCDE seleccionado. Una cuestión adicional será la calificación de la prestación, como servicios o asistencia técnica, dado que en Brasil presentan diferente tratamiento.

En el contexto latinoamericano y de Mercosur, Argentina¹²⁴ tiene firmados unos 20 tratados para evitar la doble imposición y Brasil¹²⁵ un total de 24. Entre Argentina y Brasil existe el acuerdo para evitar la doble imposición en materia de renta y patrimonio, del 17 de mayo de 1980. Argentina tiene también acuerdos con los dos países asociados a Mercosur (Bolivia y Chile), pero no con Uruguay ni Paraguay que son miembros plenos de Mercosur. Tampoco existe CDI con Venezuela. Brasil no tiene, en cambio, acuerdos para evitar la doble imposición con otros países de la zona, salvo con Chile¹²⁶ y, el ya mencionado, con Argentina.

5. Reformas fiscales para acometer la integración en la región del Mercosur

El diagnóstico de las diferencias fiscales que inciden sobre la localización de inversiones en el ámbito del Mercosur, permite pronosticar en qué medida dichos diferenciales pueden generar distorsiones para un proceso de integración, y, por tanto, proponer posibles líneas de acción en el marco de una política fiscal dinámica para lograr el avance de la integración regional.

5.1 Principales distorsiones fiscales a la localización de inversiones y medidas de coordinación

En la perspectiva de un proceso de convergencia fiscal, resulta interesante identificar las posibles distorsiones tributarias a la integración económica en materia de imposición a la renta corporativa en el ámbito del Mercosur y sus posibles medidas de coordinación.

En la región del Mercosur, los principales aspectos tributarios en la imposición sobre la renta corporativa, que requieren de cierta adecuación para evitar que se generen distorsiones al proceso de integración, se presentan en el siguiente cuadro, que se complementa con las posibles líneas de acción a implementar tendentes a alcanzar un cierto grado de coordinación.

Las reformas fiscales en los países industrializados, encaminadas a introducir mayor neutralidad, han consistido en una ampliación de bases imponibles, lograda mediante la reducción o eliminación de los incentivos tributarios, y también en la reducción de tipos impositivos nominales, dado que las naciones compiten con sus sistemas fiscales.

Cuadro 5.1. Mercosur. Distorsiones fiscales a la integración regional y alternativas para su coordinación

Concepto	Distorsiones fiscales	Alternativas de coordinación
Criterios de vinculación	Doble imposición – No imposición	1. Fuente 2. Residencia, aplicando método para evitar la doble imposición.
Tipos impositivos	Competencia fiscal dañina	- Tipo mínimo - Intervalo de tipos
Convenios de doble imposición	Doble imposición	Ampliación red de CDI.
Incentivos tributarios	Competencia fiscal dañina	Incentivos que respondan a objetivos dentro del marco de competencia leal.
Flujos internacionales entre empresas vinculadas (dividendos)	Doble imposición	1. Eliminación de retenciones en el país de origen 2. Criterio de imputación en país de residencia.
Precios de transferencia	Fraude fiscal	Definición según principio <i>arm's length</i> ; aplicación métodos internacionales.
Capitalización exigua	Erosión de base imponible	Limitación al endeudamiento excesivo.
Operaciones de reestructuración	Desincentivo a la inversión	Medidas facilitadoras de la reestructuración de empresas
Compensación de pérdidas	Desincentivo a la inversión	Admisión, regulando su cómputo.
Costes de cumplimiento	Fraude fiscal	Intercambio de información entre administraciones tributarias y con el contribuyente.

Fuente: Elaboración propia en base a legislación comparada.

1. Reformas en la base imponible instrumentadas mediante incentivos tributarios.

Se suele distinguir entre incentivos tributarios temporales y permanentes. En economías abiertas se ha argumentado que ambos tipos de incentivos estimulan inicialmente la inversión, aunque pueden contraer

el empleo y la producción en el corto plazo. Un incentivo permanente llevará a una nueva situación de equilibrio con mayor acumulación, recuperando el nivel de empleo y producción, mientras que un incentivo temporal llevará a una situación de equilibrio con un nivel inferior de inversión y mayor nivel de endeudamiento¹²⁷.

Los efectos de los incentivos fiscales sobre el ahorro y la inversión son diversos según sea la imposición al capital que se reforme. Si la reforma consiste en un aumento del impuesto a la renta corporativa, se desincentiva la entrada de capitales. Además, ello reduce los dividendos futuros de la empresa, disminuyendo la cotización de sus acciones y, en consecuencia, desincentiva la inversión. Asimismo, la disminución de la riqueza de los accionistas fomenta el ahorro encaminado a recuperar su nivel inicial de riqueza. El efecto combinado, disminución de inversión y aumento de ahorro, estimula la salida de capital y desincentiva la entrada.

Por su parte, los incentivos a la inversión instrumentados mediante subvenciones, créditos fiscales o amortización acelerada, reducen el coste de los activos, estimulando la inversión. El efecto sobre la riqueza personal y sobre el ahorro es ambiguo. Los incentivos a la nueva inversión reducen su coste con relación a las existentes, reflejándose en el valor de las acciones de las existentes, pero además tienden a incrementar la rentabilidad futura de las inversiones elevando el valor de las acciones. El efecto combinado suele reflejarse en un incremento de entrada de capitales.

2. Reformas en tipos impositivos.

Hay que distinguir tipos impositivos nominales y efectivos. Los tipos efectivos dependen de los tipos nominales, del criterio de amortización aplicable, de las deducciones admitidas, de los incentivos tributarios, etc. Las reformas sobre tipos impositivos nominales tienen mayor efecto sobre la asignación y transferencia de rentas entre jurisdicciones. Un país que pretende atraer bases imponibles podrá hacerlo imponiendo tipos nominales reducidos.

Los tipos impositivos efectivos tienen un mayor efecto sobre la localización de las inversiones. Una reducción de los tipos impositivos efectivos es un incentivo para la inversión. Si las rentas de la inversión estuvieran exentas o sujetas a tipos impositivos efectivos negativos (subvenciones), se maximizaría el nivel de inversión.

Por su parte, la evidencia empírica¹²⁸ indica que la inversión extranjera directa productiva está correlacionada con tipos impositivos efectivos, mientras que la inversión extranjera directa para actividades (servicios, finanzas, I+D+I) que facilitan oportunidades para el desplazamiento de beneficios (*profit shifting*) está correlacionada con tipos tributarios legales.

No obstante, hay que considerar que el país de la fuente de la renta de la inversión no necesita bajar los tipos impositivos más allá del vigente en el país del inversor, puesto que, si el país de residencia tiene un tipo superior y aplica el principio de renta mundial admitiendo el cómputo del impuesto pagado en el país donde se ha obtenido la renta, la diferencia no gravada por el país de la fuente es capturada por el país de residencia.

La existencia de diferentes tipos impositivos puede condicionar el objetivo de armonización fiscal. Si los diferenciales de tipos sobre la renta corporativa incentivan las transferencias de bases imponibles, haría suponer que las distorsiones a la actividad real disminuirían, con lo cual la armonización se lograría evitando la transferencia de bases imponibles y, para ello, habría que armonizar los tipos impositivos nominales. En cambio, cuando las transferencias de bases imponibles no resulten significativas, las diferencias de tipos podrían distorsionar la localización de inversiones. En tal caso, la armonización de tipos impositivos efectivos evitaría dichas distorsiones.

5.2 Armonización fiscal o competencia fiscal

Tradicionalmente se ha pensado que las asimetrías fiscales en los países en proceso de integración se corrigen mediante la armonización fiscal a

la cual se le adjudican, además, efectos positivos en cuanto a neutralidad y, por tanto, a la eficiencia de los sistemas tributarios.

La armonización fiscal ya no es vista como la única opción, sino que la competencia fiscal presenta una nueva dimensión con nuevos desafíos. La competencia fiscal fuerza a repensar los valores fundamentales en un proceso de integración.

El concepto de competencia viene aplicado, tradicionalmente, a la economía mientras que en el campo fiscal europeo aparece en 1956 con Tiebout, quien, con su famosa noción de “votar con los pies”, plantea que los individuos no sólo influyen en el comportamiento del Gobierno mediante su voto en elecciones, sino también mediante su desplazamiento a otras jurisdicciones. De modo que los contribuyentes dejan de ser los sujetos pasivos y son los gobiernos los que deben ajustarse a las preferencias de los contribuyentes.

En el marco de la UE no se hace referencia al concepto de competencia fiscal hasta 1996, año en que la Comisión Europea adopta un nuevo enfoque de armonización fiscal tomando en cuenta, por primera vez, la noción de competencia fiscal. En 1997 la Comisión Europea hace referencia a la competencia fiscal desleal, en un trabajo del ECOFIN de 1998, denominado “paquete fiscal” el cual contiene el Código de Conducta y propuestas de directivas, donde se enfatizan los efectos positivos de la competencia leal, y en sucesivos documentos en los que se reconocen los méritos de la competencia fiscal puesto que “se cree que la competencia fiscal entre los estados miembros, en el contexto de reglas que prevengan conductas impropias, puede reforzar un enfoque positivo por parte de los Estados miembros, ayudando a prevenir que la presión fiscal alcance niveles excesivos”¹²⁹.

Por otra parte, puede pensarse que la armonización fiscal toma otra dimensión, en el sentido que no sólo se orienta a eliminar las distorsiones fiscales sino también a reforzar los poderes fiscales de los gobiernos nacionales y a garantizar equidad y neutralidad dentro de los sistemas tributarios nacionales.

Entre las ventajas de la armonización fiscal se reconocen:

- Reducción de los costes de cumplimiento
- Transparencia para las decisiones económicas
- Neutralidad fiscal
- Equidad fiscal individual e internacional
- Efectos redistributivos

La competencia fiscal implica que cada país diseña, individualmente, sus políticas tributarias sin normas supranacionales que las condicionen, tomando como dadas las políticas adoptadas por los demás países.

Bajo el principio de la fuente, la competencia fiscal limita la fiscalidad del capital, porque por un lado, siendo el capital un factor móvil, se trasladará la tributación a los factores menos móviles, y, por otra parte, ante una reducción de la rentabilidad del capital, se fomentará la fuga de capitales hacia el exterior.

La fiscalidad del capital bajo el principio de residencia tiene ciertas desventajas, por un lado, la facilidad para eludir o evadir los impuestos que recaen sobre rentas del extranjero, dada la ausencia de cooperación o intercambio de información entre los países; por otro lado, puede incentivar a elegir como residencia países con regímenes más benignos. No obstante, la opción de cambio de residencia, o la posibilidad, sin cambiar de residencia, de operar mediante instituciones financieras residentes en otro país y que las rentas sean gravadas según la residencia de estas entidades, se registra mayormente entre los grupos de un nivel de renta elevado. Por tanto, existiendo elevadas posibilidades de elusión o evasión, se ha señalado que el impuesto óptimo sobre el capital es el que no lo grava o lo grava a tipo cero.

La fiscalidad del capital recaería sobre un cierto nivel de renta pues al colectivo de bajos ingresos no les afecta porque no obtiene rentas del capital, y tampoco a los de nivel elevado de renta por la posibilidad de prácticas elusivas o de evasión.

Al disminuir el coste de las prácticas de planificación fiscal, haciendo que el impuesto lo soporten en tendencia creciente los contribuyentes con menor nivel de renta, queda afectada la equidad vertical.

Los resultados de un estudio sobre las implicaciones de la competencia fiscal y la armonización fiscal indican que la competencia fiscal lleva a un equilibrio no cooperativo o de Nash, por el cual los países gravan el capital adoptando el principio de residencia¹³⁰. En este contexto, la armonización fiscal no genera ganancias, dado que el capital está eficientemente localizado. Asimismo, si no existe coordinación –intercambio de información o retenciones– con el resto del mundo, lo cual implica que los capitales fluyen a países con bajos impuestos, y, por tanto, no se puede gravar a los residentes de un país por las rentas obtenidas en el exterior, la competencia entre las administraciones tributarias conducirá a la desaparición de la imposición al capital, trasladando la carga fiscal a los factores menos móviles y, aún en este contexto, no emergen ganancias de una armonización fiscal.

Por tanto, la competencia fiscal puede afectar a la equidad de un sistema tributario, al trasladarse la carga fiscal de los factores móviles a los menos móviles y de los contribuyentes con mayor nivel de renta a los contribuyentes con un nivel de renta inferior¹³¹.

En un contexto de competencia fiscal, los tipos impositivos pueden terminar siendo tan bajos a causa de la falta de cooperación que, como en el dilema del prisionero, cada país estaría mejor si ellos pudieran cooperar.

La competencia fiscal, al forzar a la reducción de la tributación al capital, ante la amenaza para el Gobierno de la fuga de capitales, limita la capacidad de recaudación. Por el contrario, a la armonización se le defiende como instrumento para preservar las fuentes de ingresos fiscales.

A la competencia fiscal se le reconocen ventajas como también inconvenientes:

Ventajas:

- Reduce la presión fiscal
- Exige eficiencia en la imposición
- Incentiva la reforma tributaria interna
- Favorece una mayor eficiencia de la administración tributaria
- Incentiva mayor eficiencia en el gasto y disciplina fiscal
- Reclama una correspondencia fiscal entre ingresos y gastos públicos

Inconvenientes:

- Disminución de ingresos tributarios y gasto público necesario
- Desplazamiento de la carga impositiva hacia factores menos móviles con el consiguiente efecto regresivo
- Distorsión en la asignación de factores móviles y producciones entre países o regiones
- Alteración de la composición del gasto público
- Mayor riesgo de inestabilidad política

Resulta fundamental acentuar que la noción de competencia fiscal es ambivalente, en ciertos casos puede calificarse como leal pero, en otros, como desleal. Competencia fiscal leal se considera cuando se trata de aspectos generales de un sistema tributario, como es el caso de una reducción general de tipos impositivos con una ampliación de base imponible. También se ha remarcado que algunos incentivos fiscales específicos, para ciertos sectores o ciertas regiones, pueden resultar más eficientes que reformas fiscales generales y hasta se ha argumentado a favor de los paraísos fiscales como la única oportunidad que tienen los pequeños países para compensar sus desventajas estructurales.

En materia de competencia fiscal desleal se han identificado algunas prácticas fiscales que se calificarían como dañinas¹³².

Entre los principales factores se identifican:

- tipos impositivos efectivos inexistentes o bajos

- incentivos fiscales específicos para no residentes (*ring-fencing*)
- ausencia de transparencia
- ausencia de un efectivo intercambio de información

Adicionalmente se identifican, entre otros, los siguientes factores:

- definición artificial de la base tributaria
- fallas en la adhesión a principios generalmente aceptados de precios de transferencia
- exención de la renta de fuente extranjera
- tipo o base tributaria negociable
- secreto fiscal
- red de tratados
- promoción activa de esquemas fiscales
- inexistencia de actividad económica

Si se considera el Consenso de Monterrey, en cuanto a contemplar la movilización de recursos en los países menos avanzados como un medio para lograr su desarrollo con equidad y dentro de la políticas tendentes a erradicar la pobreza, podría pensarse en la posibilidad de un foro de debate entre países desarrollados y en desarrollo sobre cuestiones relativas a la tributación, a fin de consagrar un nuevo esquema de asignación de potestades más justo que el vigente y evitar distorsiones al normal flujo de inversiones directas. No obstante, como intento de armonización tributaria mundial, ha generado reacciones de oposición.

Todos estos conceptos son esenciales para discernir sobre las alternativas que pueden permitir avanzar hacia la integración regional, haciendo referencia a la armonización fiscal concertada y a la competencia fiscal como mecanismo a través del cual se podría lograr espontáneamente cierta armonización.

5.3 El proceso de armonización sobre fiscalidad directa en la Unión Europea

La experiencia de armonización de la imposición directa en la UE se ha caracterizado por su lentitud debido a una serie de factores, comenzando por la carencia de normas específicas en el Tratado de Roma¹³³.

A partir de la revisión cronológica de la normativa y propuestas encaminadas a lograr cierta armonización fiscal, se han clasificado y agrupado las medidas como si fueran respuestas tendentes a subsanar la triple problemática de la doble imposición, la competencia internacional y la información asimétrica.

1. En materia de doble imposición, se han adoptado medidas mediante la Directiva de sociedades matrices-filiales la cual está encaminada a eliminar la doble imposición de los beneficios distribuidos por una sociedad filial de un Estado miembro a la sociedad matriz de otro Estado miembro, cuando la participación de la segunda en la primera sea al menos del 25%, pudiendo ser reducida. El Estado miembro de la sociedad matriz debe eliminar la doble tributación de los beneficios recibidos mediante el método de exoneración o el método de imputación o crédito del impuesto. El Estado miembro de la sociedad matriz debe abstenerse de aplicar retención en la fuente sobre los dividendos distribuidos.

Asimismo, mediante el Convenio de arbitraje se tiende a garantizar la eliminación de las dobles tributaciones resultantes del ajuste unilateral de los beneficios de una empresa, luego de la corrección de precios de transferencia. Impone a los Estados miembros la obligación de eliminar la doble tributación, ya sea mediante acuerdo amistoso o mediante un procedimiento de arbitraje en un plazo máximo de tres años, a partir de la fecha en que se sometió el caso por primera vez a una de las administraciones fiscales.

Por su parte, la Directiva de eliminación de retenciones sobre intereses y cánones tiende a eliminar las retenciones en la fuente sobre pagos de intereses y regalías efectuados entre sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.

2. En materia de competencia internacional, la Directiva de fusiones tiende a eliminar las distorsiones fiscales a la reestructuración de sociedades de diferentes países que resultan de la tributación de las plusvalías, asegurando el mismo tratamiento que si fueran realizadas dentro del mismo Estado miembro. Así se prevé que la tributación de las plusvalías sea diferida hasta el momento de su realización efectiva fuera del grupo. Asimismo los derechos de imposición del Estado de la sociedad aportante son garantizados por la vinculación a un establecimiento permanente.

El Código de Conducta orienta sobre conductas que pueden calificarse de competencia fiscal perniciosa.

3. En materia de Información Asimétrica, la Directiva de asistencia mutua es un instrumento de cooperación multilateral contra el fraude y la evasión fiscal internacional. La directiva contempla tres tipos de intercambio de información entre los Estados miembros a fin de determinar correctamente los impuestos a la renta y al patrimonio, a) intercambio a solicitud, b) intercambio automático, y c) intercambio espontáneo. Asimismo se prevé el acuerdo para la presencia de agentes de una administración extranjera, los límites de intercambio de información y del secreto.

También la Directiva sobre fiscalidad del ahorro plantea el procedimiento de una retención mínima y de información a las autoridades fiscales.

En el análisis detallado de los avances que se han registrado en el terreno de la imposición directa en el ámbito europeo, puede verse que los avances no son muchos¹³⁴, pero hay que considerar que, a diferencia de lo que sucede en el Mercosur, la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea hace un seguimiento exhaustivo de los estímulos fiscales que puedan considerarse ayudas estatales distorsionadoras de la competencia entre estados en el sentido expresado por el artículo 87 (antiguo artículo 92) del Tratado de la Comunidad Europea.

El Mercosur todavía no ha avanzado proveyendo medidas sobre la fiscalidad directa que favorecieran un proceso de integración más justo y transparente desde un punto de vista fiscal.

5.4 Competencia fiscal y armonización fiscal en integraciones económicas: América Latina/Mercosur

Desde la perspectiva de un proceso de integración regional en América Latina, y considerando que la región se compone de países importadores de capital, teniendo en cuenta, además, que la imposición no debe alterar la eficiente asignación del capital sino que debe ser neutral reduciendo al mínimo las distorsiones, sería preferible el principio de la fuente a efectos de alcanzar el objetivo de neutralidad en la importación de capital (NIC), con la aplicación del método de exención de la renta en el país de residencia del inversor como mecanismo de corrección de la doble imposición.

La NIC permite a las empresas nacionales y extranjeras competir en un mercado dado en igualdad de condiciones. Los defensores de la NIC sostienen que es el mejor marco para la tributación de la inversión directa¹³⁵.

Bajo el principio de la fuente, queda sujeta a imposición tanto la renta distribuida como retenida, con lo cual no induce a las empresas a reinvertir sus beneficios en el extranjero, y por tanto, al no incidir en las decisiones de los agentes económicos, permite una eficiente localización del capital.

El principio de la fuente permite que los países adopten estrategias de competencia fiscal dando margen a los países para fijar los tipos impositivos de modo que se produzca atracción de inversiones extranjeras directas. Supuestamente dicha competencia fiscal llevará a una reducción de los tipos impositivos.

Sin embargo, cierto grado de armonización se haría indispensable a fin de evitar una competencia fiscal destructiva. De este modo se superaría el inconveniente del método de exención en cuanto a elusión mediante transferencia de bases imponibles a países de baja tributación, vía precios de transferencia o de endeudamiento excesivo. Deberán valorarse, pues, aquellas medidas que pudieran calificarse bajo ese rótulo.

Por otra parte, el principio de residencia, complementado con un sistema de imputación como medida de corrección de la doble imposición

se convierte, en cierta forma, en el principio de la fuente. El principio de la fuente evita oportunidades de arbitraje fiscal como el cambio de residencia a países de baja tributación y distintos al origen de las rentas.

A su vez, la administración tributaria es más sencilla con el principio de la fuente, dado que no requiere información adicional.

La desventaja del principio de la fuente en cuanto a prácticas de planificación fiscal, vía precios de transferencia, será un aspecto a considerar en el momento de adoptar medidas que eviten tal posibilidad.

Como siempre, se presenta un *trade-off* entre eficiencia y equidad, pues esta última queda resguardada al aplicarse el principio de residencia que permite la progresividad del impuesto.

Aun reconociendo que la competencia fiscal puede tender a la convergencia de las economías y teniendo en cuenta que a mayor convergencia menos importante resultaría la armonización en términos de bienestar, parece igualmente necesario que se acuerden algunas reglas. La imposición corporativa tiene aspectos muy controvertidos y por ello no existe un tratamiento estándar de las rentas, especialmente en relación con la doble imposición económica. La necesidad de alcanzar cierta armonización fiscal dentro de la región que pueda irradiar la imagen de una economía integrada, no sólo consolidaría el mercado interior sino que también mejoraría la inserción internacional de la región como competidor respecto a otros bloques económicos.

5.5 Lecciones para futuras reformas tributarias en América Latina/Mercosur a la luz de la experiencia en la Unión Europea

Las integraciones económicas regionales amplían el campo de juego para los países, generando oportunidades y también amenazas. La experiencia indica que los países que más se benefician de las integraciones regionales son los que se abren al resto del mundo¹³⁶. Esta apertura les permite acceder a nuevas tecnologías, al capital externo y a los mercados externos.

Por ello, es muy importante que los países en desarrollo adopten alguna estrategia basada en un esquema de integración regional para insertarse globalmente y debatir, específicamente, sobre los aspectos presentes y futuros de la tributación internacional.

La armonización fiscal, que podría definirse como un proceso gradual y dinámico de progresiva adecuación de los sistemas fiscales al objetivo de alcanzar una integración regional con el fin último de lograr un crecimiento económico sostenido de la región y de los países que la integran, es uno de los mecanismos a valorar.

La armonización fiscal puede ser el resultado de una armonización institucional o normativa, mediante normas comunitarias, o de una armonización fiscal espontánea o efectiva, como resultado de la competencia fiscal, y ambas pueden ser complementarias.

Por ello, resulta relevante considerar ambas posibilidades de armonización con el objetivo que su valoración, en base a los argumentos económicos de eficiencia y equidad, pueda brindar lineamientos para decidir en qué casos la armonización es adecuada para avanzar hacia la integración regional.

La armonización fiscal se justifica cuando puede resultar el mejor medio para eliminar distorsiones. Se reconoce que puede ser un grave error imponer un mismo sistema tributario a países con condiciones económicas y sociales diversas. En tales casos, las reformas fiscales se constituyen en un medio gradual de mejora de las estructuras fiscales de cada país, dado que extender sistemas tributarios distorsivos no haría más que extrapolar sus efectos negativos.

Por un lado, se ha señalado que tipos impositivos efectivos uniformes y criterios de imposición en la fuente idénticos, generan la ventaja de una distribución justa de ingreso. Esto lleva a un proceso de igualación de retenciones en la fuente, de cálculo de bases imponibles, de tipos impositivos, además del intercambio de información¹³⁷.

Por otra parte, hay que contemplar la realidad teniendo en cuenta que los países tienen distintos niveles de desarrollo y que si se impone un

mismo sistema de tributación del capital a países con diferenciales de desarrollo se perpetúan las diferencias, salvo que se implementen compensaciones vía fondos comunitarios.

En América Latina, aunque el impuesto al valor agregado, o añadido, se mantenga como la principal fuente de ingresos tributarios, habría margen para explorar la potencialidad del impuesto sobre la renta reduciendo el nivel de gastos tributarios a fin de ampliar la base imponible, e incorporando una mayor equidad al sistema.

Las diferencias tributarias y los mecanismos de incentivos que los países aplican a fin de estimular la actividad económica son reveladores de la competencia fiscal internacional. Ello pone de manifiesto que futuras reformas fiscales tenderán a la reducción de tipos nominales con la compensación de la ampliación de las bases y la eliminación de tratamientos preferenciales o incentivos fiscales, con el objetivo de aumentar la neutralidad impositiva.

Específicamente para el impuesto a la renta corporativa, en base a la experiencia recogida en materia de fiscalidad directa en la UE y a los análisis desarrollados en los capítulos precedentes, y sin pretender diseñar una agenda única de políticas para la región, pues las agendas han de ser dinámicas y dependen de restricciones impuestas por el devenir económico e institucional, procedemos a señalar los principales lineamientos como contribución a las decisiones de política fiscal en la región Mercosur.

En ese sentido, los temas que se consideran clave, sin asignación de orden, a fin de lograr una mayor convergencia de los países de la región del Mercosur son:

- Coordinación del principio jurisdiccional
- Corrección de la doble imposición internacional
- Aproximación de los tipos impositivos
- Adecuación de los tratamientos preferenciales e incentivos fiscales

Coordinación del principio jurisdiccional

La armonización bajo el principio de la fuente resulta preferible al principio de residencia si se tiene en cuenta la posibilidad de traslación del impuesto o de una tributación según el principio del beneficio y la posibilidad de competencia entre la inversión doméstica y extranjera en igualdad de condiciones fiscales. Estas razones argumentan a favor de la posibilidad de alcanzar más fácilmente la eficiencia asignativa mediante la neutralidad en la importación de capitales (NIC) que mediante la neutralidad en la exportación de capitales (NEC).

Asimismo, se ha argumentado que “el principio de equidad entre naciones, unido a los principios de conexión económica (*economic allegiance*) y de soberanía de cada país para establecer su propia política tributaria, justifican la aplicación prioritaria y efectiva del principio de la fuente como el nexo de vinculación más apropiado”¹³⁸.

La principal ventaja del principio de la fuente es que favorece que los países adopten una estrategia de competencia fiscal para atraer la inversión extranjera directa, si bien debe reconocerse que la competencia fiscal puede generar una tendencia a la reducción de la imposición al capital.

Una desventaja del principio de la fuente son las prácticas de planificación que requieren algún grado de regulación.

Por otra parte, el principio de residencia prácticamente se reduce al principio de la fuente, salvo que el país de residencia aplique un tipo impositivo mayor.

Corrección de la doble imposición internacional

En el campo de la fiscalidad internacional, el reparto de las bases imponibles entre los países es una cuestión controvertida. A tal fin sirven los convenios, y es que, tal como se ha señalado, los tratados bilaterales sirven para distribuir la potestad tributaria, que implica más bien evitar

sobreimposiciones que eliminar la doble imposición, puesto que esto se puede hacer de forma unilateral.

La cuestión es si es adecuado imponer medidas mediante la armonización fiscal o debe tenderse a alcanzar las mismas medidas permitiendo que la competencia fiscal actúe por sí misma. Se considera que es posible que la competencia fiscal fuerce hacia el sistema de exención, como mecanismo de corrección de la doble imposición, ante la dificultad de los países para controlar las rentas obtenidas por sus residentes en el extranjero.

Al revalorizarse internacionalmente el principio de la fuente, el método de exención se adopta como mecanismo para corregir la doble imposición. La opción por el método de exención tiene dos argumentos: el primero referido a que, posiblemente, este método es aplicado para evitar la doble imposición a nivel doméstico, con lo cual su extensión al nivel internacional no se calificaría como competencia fiscal desleal, y, segundo, el método de exención es el argumento para alcanzar la NIC y además es contemplado en el modelo de convenio de la OCDE. No obstante, el método de imputación podría prescribirse cuando el país fuente fuera una jurisdicción de baja tributación.

En cuanto al método de imputación, un crédito fiscal evitaría la igualación de los tipos impositivos que requeriría el método de exención. Se trata de una coordinación bajo el principio de residencia, teniendo en cuenta la dificultad que conlleva para los países el control de las rentas obtenidas por sus residentes en el extranjero. Esta alternativa, cuando se sostiene que la NIC sería preferible a la NEC, sería contraria a una coordinación mediante el principio de la fuente. No obstante, se ha señalado que el método de imputación plena, como mecanismo de corrección de la doble imposición, hace converger los impuestos de forma espontánea prescindiendo de una armonización¹³⁹.

La ausencia de armonización fiscal, combinada con un sistema de imputación, situaría la tributación del capital en un nivel superior al óptimo¹⁴⁰. Con este sistema, el país fuente no tendría incentivo para

reducir su imposición dado que el sistema de imputación facilita la exportación de carga impositiva desde el país fuente al país de residencia. Por tanto, una reducción de la tributación más que atraer inversiones podría solamente generar una traslación de ingresos desde los países importadores a los países exportadores de capital.

En Argentina como en Brasil, y también en Venezuela, se aplica el principio de residencia, con crédito por el impuesto pagado en el exterior, mientras que Paraguay y Uruguay conservan la aplicación del principio de fuente. Este tratamiento diferencial podrá anularse mediante la adopción de uno de los principios, según el objetivo que se pretenda alcanzar en cuanto a neutralidad. Sin embargo, por tratarse de países importadores de capital, los argumentos respaldan la opción por el principio de la fuente con el método de exención como mecanismo para la corrección de la doble imposición.

En el caso de optar por medidas bilaterales, la ampliación de la red de convenios, principalmente, entre los países de la región, mejoraría el bienestar regional al contribuir, como se ha argumentado, a reducir las distorsiones.

Aproximación de los tipos impositivos

La tendencia internacional es la caída del tipo impositivo sobre la renta corporativa debido a la competencia fiscal, con lo cual podría establecerse un tipo impositivo mínimo y, a partir de esa base, un abanico de tipos impositivos de modo que los tipos impositivos efectivos marginales sean similares entre los países de la región. Los efectos positivos de la competencia fiscal respecto a terceros países, como es la tendencia a la reducción de la presión fiscal, no desaparecen con la armonización fiscal mientras la presión tributaria sea suficientemente competitiva respecto a otros bloques económicos.

Si la dispersión de tipos de la tributación del capital aumenta cuanto mayor es el tipo impositivo, suponiendo una inflación idéntica en todos

los países, entonces la opción sería fijar un tipo de imposición a la renta corporativa baja a fin de disminuir las diferencias.

A su vez, ante el convencimiento generalizado que la tributación a la renta corporativa desalienta la inversión, su reducción podría atraer más inversión, mejorando la competitividad. Asimismo, si la tributación al capital se trasladara hacia el factor menos móvil, como es el trabajo, un recorte del impuesto sobre la renta del capital, derivaría en un aumento de su renta o en creación de empleo, contribuyendo a mejorar la redistribución de ingresos.

La reducción de tipos podría realizarse, sin mediar armonización, a través de los convenios encaminados a evitar la doble imposición internacional, compensando los diferenciales fiscales entre las jurisdicciones. Si se adopta el principio de la fuente, el mecanismo de corrección de la doble imposición sería el método de exención en el país de residencia del inversor¹⁴¹. Además, de adoptarse esta alternativa de corrección, contribuiría a focalizarse en los tipos impositivos efectivos.

Es decir, que no se justificaría una armonización completa. No obstante, si adicionalmente se intentara una armonización, debería centrarse en la medida que reduce en mayor cuantía la dispersión, la cual, según la evidencia empírica, para la UE, es la convergencia de los tipos impositivos. Como la dispersión es menor cuanto menor es el tipo impositivo, consecuentemente, el tipo armonizado para el impuesto a la renta corporativa debería ser bajo. A título de ejemplo, el intervalo de tipos propuestos por el Informe Ruding comprendía del 30% al 40%, aunque considerando la media actual y la tendencia de recortes de las reformas tributarias, podría armonizarse a un tipo más bajo.

Adecuación de los tratamientos preferenciales e incentivos fiscales

Para evitar la acentuación de las disparidades que supondría imponer una estructura fiscal única en países con niveles de desarrollo diferentes, una alternativa podría ser permitir una fiscalidad ventajosa en los países

más retrasados, a fin de que tiendan a la convergencia fiscal mediante una armonización espontánea como resultante de la competencia fiscal.

La valoración de los regímenes de incentivos resulta relevante a fin de distinguir medidas que pudieran compensar desventajas geográficas o sectoriales de aquellas que se pudieran calificar como competencia fiscal desleal.

Los países de la región tienen implementados diferentes regímenes de incentivos fiscales, no sólo a nivel nacional sino también subnacional, que generan “guerras de incentivos” como en el caso de Brasil¹⁴², e incluso regímenes incluidos en la lista de jurisdicciones de baja o nula tributación, como es el caso de las sociedades inversoras (SAFI) en Uruguay.

En el análisis de los gastos tributarios en la región latinoamericana se ha indicado que, si se pretende atraer inversiones mediante incentivos fiscales, han de canalizarse vía la imposición directa, coincidiendo con la evidencia en la región OCDE.

Una petición reiterada de los países en desarrollo para lograr mayor acceso a los mercados de sus productos generados por su especialización exportadora, (principalmente productos primarios y manufacturas basadas en dichos bienes) es la pretendida eliminación de los subsidios agrícolas vigentes en los países desarrollados¹⁴³.

En la tendencia hacia una mayor integración, las políticas fiscales han de ofrecer incentivos para nuevas actividades que estimulen la estructura productiva y que sean capaces de agregar valor a la actividad internacional. No necesariamente los incentivos deben referirse a las actividades que constituyan el patrón de especialización de un país, sino a actividades complementarias como innovación en sentido amplio, capacitación de recursos humanos, investigación y desarrollo.

Esos incentivos deben estar limitados en el tiempo y el seguimiento del desarrollo debe actuar como contrapartida.

Por tanto, en aras de la integración regional debería convenirse cierta armonización fiscal y, a la vez, impedir incentivos fiscales o tratamientos preferenciales que conviertan a la competencia fiscal en desleal.

No menos importantes son otras asimetrías señaladas entre las distorsiones fiscales referidas a sujetos alcanzados, base imponible, compensación de pérdidas, flujos internacionales, que demandan la implementación de medidas antielusión.

La pérdida de recursos por prácticas de planificación tributaria o por los convenios para evitar la doble tributación internacional y su uso impropio o abusivo (*treaty-shopping*), llevan a definir medidas que eviten la elusión tributaria.

En ese sentido es necesaria la definición de reglas tributarias antiabuso (precios de transferencia, límites a la deducibilidad de ciertos conceptos, entre otras) para neutralizar los efectos de las prácticas de planificación fiscal.

Como se ha visto, algunos países contemplan normativas, aunque sin criterio uniforme, sobre precios de transferencia y sobre capitalización excesiva pero no todos los países de la región hacen lo mismo.

Finalmente, respecto a si la armonización fiscal normativa es la solución adecuada o si una competencia fiscal leal podría ser la alternativa que conduciría a la armonización espontánea, es importante reflexionar en el sentido que la armonización normativa puede no implicar una armonización efectiva.

Puesto que si se armonizan sistemas tributarios distorsionantes, no se hace más que expandir estos efectos negativos. Por ello se requiere de una corrección previa, la eliminación de las distorsiones a nivel nacional que hacen que los rendimientos de la IED soporten un gravamen superior respecto a las inversiones domésticas, además de la eliminación de las distorsiones a nivel internacional.

Asimismo cabe destacar algunas características sobre la armonización fiscal:

- La armonización fiscal no garantiza *per se* una asignación eficiente de los recursos comunitarios

- El proceso de armonización fiscal ha de ser dinámico garantizando flexibilidad a las economías para reaccionar ante perturbaciones externas.
- Una limitación a la armonización es la garantía que reclaman los países de reservarse la libertad de fijar sus gastos e ingresos en función de las preferencias de sus ciudadanos¹⁴⁴.
- La armonización podría llevar a imponer unas estructuras fiscales unificadas a una diversidad de realidades económicas y sociales.
- Una forma de coordinación fiscal podría instrumentarse mediante un convenio de doble imposición armonizado a nivel comunitario, respecto a los tipos impositivos, distribución de las bases imponibles y métodos para evitar la doble imposición.

Todos estos argumentos son importantes ante la posibilidad de aplicar los lineamientos derivados del proceso de integración europeo al ámbito latinoamericano, en tanto se contemplen las peculiaridades regionales.

Además, las futuras reformas adecuadas al ritmo del desarrollo tecnológico y de la globalización han de contemplar, entre otras condiciones, la coordinación de la política tributaria con las demás políticas económicas, deben dotar al sistema de mayor neutralidad tributaria, mejorar la equidad del sistema tributario, alcanzar un nivel adecuado de recaudación y fortalecer la correspondencia entre política tributaria y administración tributaria.

Finalmente, se presentan las conclusiones como aportes, que pueden desprenderse de este estudio, en materia de fiscalidad para la región del Mercosur y, sin pretender definir una agenda única de política fiscal, se enuncian los principales lineamientos que se consideran adecuados para caminar hacia la integración regional.

6. Resumen y conclusiones

- En líneas generales se puede reconocer que el Mercosur (Tratado de Asunción, 1991) ha retomado un cierto dinamismo en un mundo que se ha ido reorganizando regionalmente. Así lo demuestra la reciente ampliación del bloque con la incorporación de Venezuela, a los cuatro socios plenos –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- y a los dos asociados –Bolivia y Chile- y la continuidad en la formalización de acuerdos bilaterales con otros bloques regionales.
- Se ha señalado que cuanto más profunda es la integración institucional más rápida es la integración económica. A su vez, un aumento de integración económica fortalece y sostiene el proceso de integración institucional. Es decir, que se corrobora la hipótesis relativa a la interacción entre ambas dimensiones.
Por tanto, como lección clave desde la experiencia europea hacia América Latina, intensificar la integración institucional, sea mediante la creación de un mercado común, sea mediante una cooperación monetaria, tiene un rol importante en la profundización y aceleración del proceso de integración económica regional.
- No se trata de un “piloto automático” que asegure que una mayor integración institucional genera un mayor comercio intraregional, más sincronización del ciclo comercial o convergencia del tipo de cambio nominal, pero sí que, desde un análisis dinámico, se podría identificar un “círculo virtuoso” entre ambas dimensiones –institucional y económica- de la integración.
- En el Mercosur, se refleja un notable aumento de las relaciones comerciales comparando el período anterior, 1990, y el posterior, 1995, a la existencia del Tratado (1991). Esta creación de comercio se debe en parte a la desaparición de la fiscalidad interna del bloque y, en parte, a la planificación por parte de las empresas de su división intrafirma de trabajo y, en ambos casos, tiene repercusiones sobre la recaudación por gravámenes aduaneros.

- Para encontrar un indicador del impacto de la progresiva liberalización del comercio se han estimado las ventajas comparativas de cada país y se han identificado los sectores comerciales que presentan desafíos y oportunidades.

La estructura productiva de la región está concentrada en productos primarios y en manufacturas basadas en recursos naturales, que representan en conjunto el 61% de las exportaciones en 1990, en el 2001 se constata una tendencia levemente decreciente de este porcentaje, al representar el 57%, ya anticipada en 1995. Esta reducción de participación relativa se compensa con el leve incremento de las exportaciones de manufacturas que requieren factores tecnológicos, que pasan de una participación del 37%, en 1990, al 40% en 2001, también anunciado en 1995. Así, las exportaciones de manufacturas de alta tecnología aumentan un 400% entre 1990 y 2001, las de media tecnología crecen un 90% y las de baja tecnología aumentan un 45%. Venezuela sigue el patrón de la región en cuanto que es, principalmente, proveedora de productos primarios, pero en su caso, y a diferencia de los otros socios, con exclusividad en productos del petróleo –seguidos a gran distancia por las manufacturas de media tecnología, que representan un 5% en el año 2005.

- Este dinamismo sugiere una cierta tendencia a la modificación de la especialización productiva global del Mercosur, dado que si bien la producción de *commodities* agrícolas se mantiene, la industrialización crece.
- La evolución del índice de ventajas comparativas reveladas de los países analizados tiende a asemejarse, en el sentido que, para 2001, se mantiene en todos ellos la posición dominante de los productos primarios. Esto indica que los países miembros son competidores. No obstante, esa competencia puede ser arbitrariamente aplacada cuando se aplican medidas fiscales con fines marcadamente recaudatorios, como en el caso de Argentina con la aplicación de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios. El IVCR de Venezuela tam-

bién coincide con el de la región, aunque altamente concentrado en los hidrocarburos.

- La irrupción de China en el comercio mundial genera efectos que comienzan a sentirse en la región: China desplaza a Argentina del segundo puesto como proveedor de Brasil, situándose después de Estados Unidos. También ha ido ganando posiciones hasta convertirse en el tercer país de origen de las importaciones de Argentina, después de Brasil y Estados Unidos y es el cuarto destino de las ventas argentinas al exterior, después de Brasil, Estados Unidos y Chile.
- En cuanto a los efectos de la integración regional sobre la fiscalidad, se ven reflejados en la evolución de la importancia relativa de los impuestos al comercio exterior que muestra un cambio importante entre el período pre y post Tratado de integración (1991) y una tendencia clara hacia la reducción de esta fuente de ingresos.
- En cuanto a la estructura arancelaria del Mercosur, comparada con la de Venezuela no presenta, en términos agregados, diferencias significativas; tiene un arancel medio entre el 11% y 12% y máximo del 35%.
- La incidencia de la integración económica sobre el comercio internacional se complementa con los efectos sobre los factores productivos y, fundamentalmente, con el factor más móvil: el capital. La integración supone una ampliación del tamaño del mercado, lo cual permitiría aprovechar las ventajas de propiedad ante la existencia de mejores tecnologías, formas de gestión eficiente, marcas comerciales, entre otras. También permitiría disfrutar de las ventajas de localización por la ubicación geográfica y, además, de las ventajas de internalización que supone la reducción de costes de gestión de las transacciones internacionales que se derivan de los avances tecnológicos de información y comunicación.
- Las corrientes de inversión pre y post creación del Mercosur (1991) evidencian un fuerte incremento de entradas de IED a partir del acuerdo regional, que alcanza el 520%, desciende fuertemente en el 2001 y mantiene una tendencia decreciente hasta llegar, en 2003, al nivel del

- 50% del registrado en 2001; la tendencia se revierte en 2004, aunque sin recuperar el nivel del 2001. Venezuela muestra en este período, previo a su incorporación como socio, una tendencia similar aunque la reducción de inversiones más acentuada se registra en el 2002.
- La IED con destino a América Latina y el Caribe (ALC), en 1990-1997, representa un 11% del total mundial, en los años siguientes la tendencia es decreciente y recupera el mismo nivel en el 2001 y en el 2004, sustentada por la recuperación de la actividad económica mundial. Sin embargo, en 2004, la región recibe un 27% de la IED dirigida a economías emergentes, muy distante del 46.7% recibido en el período 1998-1999.
 - Simultáneamente, la entrada de IED en China, que en 2001 representaba un 50% de la IED destinada a ALC, alcanza a partir del 2002 una proporción equivalente a la de toda la región latinoamericana, lo cual convierte a China en el principal país receptor de IED destinada a países en desarrollo.
 - Ante esta perspectiva, los países de la región Mercosur deberán prepararse para no perder la entrada de capitales. En la comparación de las experiencias de desarrollo de Asia del Este y América Latina se identifican tres factores: 1) estabilidad macroeconómica, 2) integración global, 3) instituciones públicas, en los que América Latina debe mejorar.
 - En cuanto a distribución sectorial de la IED desde una perspectiva global para la región, cabe destacar el papel preponderante del sector servicios (57%), en segundo lugar, el sector manufacturero (26%) y en tercer lugar, el sector primario (17%).
 - El análisis sectorial de la IED da pistas para trazar líneas de fortalecimiento de otros sectores como la industria, sector no prioritario de las IED hasta el momento.
 - Todas las diferencias en las reglas fiscales afectan las decisiones económicas y los datos evidencian que la presión fiscal sobre el capital, desde el período pre-acuerdo hasta el momento presente, ha aumentado, salvo en Brasil, y que ha llegado a un 97% de incremento en el caso de

Argentina. Esta evidencia contrasta con la literatura económica que señala que se debe evitar gravar al capital, para no afectar las decisiones de inversión y, por tanto, la eficiente asignación de los recursos productivos.

- Como estrategias de futuras políticas y en virtud del patrón sectorial que prevalece para toda la región cabe destacar que, si lo que se pretende es industrializar la región a fin de lograr un mayor desarrollo sostenible, deberán encontrarse mecanismos más sofisticados que permitan atraer el tipo adecuado de inversión extranjera.
- Una estrategia de política fiscal dentro del marco de políticas activas para la región del Mercosur podría fomentar el desarrollo de nuevas actividades productivas, no necesariamente limitadas a los sectores con ventajas comparativas, sino complementarias a los mismos, especialmente aquéllas que generen mayor valor agregado a la actividad exportadora y aquéllas que generan externalidades positivas, como las relativas a innovación, investigación y desarrollo.
- Si bien en este trabajo se ha focalizado en la armonización fiscal en materia de imposición directa por sus efectos en la localización de factores productivos, y por tanto, de las inversiones tan necesarias en la región, además de por su menor desarrollo en la literatura y en antecedentes, se han identificado las asimetrías fiscales de toda la estructura tributaria regional, analizando el nivel de presión tributaria, la composición de recursos y los gastos tributarios.
- Tanto en el Tratado de Asunción (1991) como en el Protocolo de Ouro Preto (1994) no se contemplan normas comunitarias, que podrían actuar como instrumento de coordinación tributaria ni la existencia de organismos supranacionales.
- En todo proceso de integración, el inicio exterioriza las diferencias de los países. Esta situación diferencial no es sostenible a medida que se profundiza la integración económica, pero también hay que reconocer que es difícil un diseño común de la política fiscal porque existen características individuales.

- En el ámbito del Mercosur, la tendencia de la dispersión de la carga tributaria es creciente, pasa de 0,66 a 0,75, en el período seleccionado y, por tanto, no se puede reconocer la existencia de convergencia en la carga tributaria de los países integrantes.
- La evolución del coeficiente de presión fiscal promedio en el Mercosur, focalizando el período anterior y el posterior a la suscripción del Tratado (1991), ha registrado una variación positiva desde un 19,5%, en 1990, hasta llegar al 25,8% del PIB, en 2003. Ese incremento se explica por el aumento registrado en el promedio total del impuesto a la renta, en la imposición al consumo y en la seguridad social, una disminución de los impuestos al comercio exterior y un aumento en otros tributos. Esa misma tendencia creciente se refleja para cada país observado individualmente aunque en muy diversas magnitudes.
- El análisis individual indica que la mayor variación se produce en Argentina con un incremento de la presión fiscal del 65% en el período en torno a la creación del Mercosur y sigue esa tendencia hasta llegar a duplicar el nivel del período base, identificándose así como el país cuya presión fiscal más se aproxima al promedio regional. Este país mantiene la tendencia alcista, que en el año 2006 le hizo llegar, al 27,7% del PIB, teniendo en cuenta la suma de los ingresos captados a través de impuestos nacionales y provinciales, que en 1995 representaban el 20% del PIB. El diferencial se explica fundamentalmente por las sucesivas reformas dirigidas a la ampliación de la base mediante la reducción o eliminación de exenciones con disminución de tipos impositivos en algunos casos, y, más recientemente, por el resurgimiento de la actividad económica y por el restablecimiento de los derechos a las exportaciones (feb/2002) y por el impuesto a las transacciones financieras (mar/2001) que en conjunto representan alrededor del 20% de la recaudación total, lo cual ha permitido la recuperación de las finanzas públicas luego de la gran crisis del 2001-2002. Estos dos tributos son distorsionadores al generar un sesgo antiexportador y afectar la capacidad competitiva.

- En cambio, Brasil y Uruguay superan la media regional, cercanos ambos al 30%, y reflejan un leve aumento del 2% y 4%, respectivamente, en los períodos en torno al Tratado constitutivo que continúa con un incremento moderado, aunque cabe resaltar que su nivel inicial del período base ya duplicaba al de Argentina.
- Paraguay, con la menor carga fiscal del grupo –equivalente a la mitad de la de Argentina y a la tercera parte de la de Brasil–, ha tenido un incremento moderado en los períodos pre y post acuerdo que se mantiene hasta el presente.
- Venezuela tiene un sistema de financiamiento peculiar por su elevada dependencia de sus ingresos petroleros cuya participación, en términos del PIB, ha ido aumentando hasta 2003 manteniéndose constante para el 2004. La recaudación no petrolera refleja también una tendencia creciente al pasar de un nivel en torno al 8,9% del PIB a mediados de los noventa, al 11,7% del PIB –incluye seguridad social– en 2004, que la sitúa al nivel de los ingresos petroleros.
- Las décadas de los ochenta y los noventa han concentrado las reformas tributarias más trascendentales, y el estudio de los principales cambios operados en materia de política tributaria, tanto en el nivel de imposición como en la estructura tributaria, da pistas de la evolución de la tributación hasta el presente.
- La imposición al consumo ha tenido un rol importante en el proceso de reformas llevado a cabo en los distintos países de América Latina, en particular, el impuesto al valor agregado, que ha sido fundamental en materia de recaudación.
- La columna vertebral de la estructura tributaria en la región del Mercosur es la imposición indirecta con un aporte promedio, en el año 2000, del 38% de la recaudación total, considerando solamente los recursos del Gobierno central.
- Por su parte, las contribuciones a la seguridad social representan casi una cuarta parte de la recaudación total y ocupan el segundo lugar.
- La participación de la imposición directa no llega a la mitad del cita-

do 38% que aporta la imposición indirecta y la suma de las rentas personales y corporativas no alcanza a la tercera parte de ese 38%, lo cual evidencia la distancia existente en el aporte de estas fuentes de recursos.

- Los recursos subnacionales derivan principalmente de impuestos al consumo –en un 63% en Argentina y un 76% en Brasil del total de recaudación subnacional de cada país, según datos para el 2003– salvo en Uruguay donde la mayor proporción corresponde a impuestos locales a la propiedad, los cuales representan el 75% de la recaudación subnacional del país. Estos datos resaltan el mayor grado de federalismo fiscal en Brasil reflejado en el alto porcentaje de los recursos subnacionales respecto a Argentina, que es el otro país de estructura federal de la región. Esta diferencia se debe a que mientras en Argentina, el IVA es recaudado por el Gobierno central, en Brasil, el ICMS es estadual.
- En Venezuela, la implementación del IVA se destaca como la reforma más importante, ya que este impuesto recauda cerca del 50% de la recaudación no petrolera en Venezuela y alrededor de una cuarta parte de la recaudación total, incluyendo los aportes de la recaudación petrolera.
- El cálculo de la productividad del IVA para algunos países de la región Mercosur arroja una ratio más elevada (50%) para Chile con un tipo impositivo normativo del 18%, mientras que Argentina y Brasil se sitúan en el 29% y 40%, respectivamente, a pesar de tener tipos más elevados y cercanos al 21%. Por su parte, la ratio para Venezuela ha sido del 30%, hasta 2003, con un tipo del 16% para subir al 42% en 2004 con un tipo del 14,75% (tipo promedio de los dos vigentes). Estas diferencias reconocen diversas causas, entre ellas, la definición de la base imponible y la evasión, puesto que aún con similitud de tipos y base imponible, los países pueden recaudar en forma diferente según el grado de cumplimiento tributario.
- En la evolución de la composición tributaria en los países de la OCDE, vertebrada por la imposición directa, merece mencionarse que el

impuesto a la renta corporativa ha registrado un incremento, en porcentaje del PIB, del 22% en el período 1975-2002. Para el grupo de países de la UE el aumento ha estado en torno al 50%, mientras que para el grupo de países americanos de la OCDE se refleja una reducción cercana al 34%.

- La comparación del nivel de carga tributaria debe incluir la evaluación de la carga tributaria, no sólo explícita o visible sino también la carga tributaria implícita u oculta. Los países de América Latina han hecho un uso intensivo de los gastos tributarios, pero su tendencia es hacia una mayor prudencia respecto a una utilización generalizada de los mismos, en consideración a la pérdida de recaudación que generan, una consecuencia que se ha acentuado por la corriente actual de las reformas tributarias que se orientan hacia una base tributaria amplia y una reducción de los tipos impositivos.
- Las estimaciones de los gastos tributarios, en términos del PIB, fluctúan entre un máximo de 5,6 (Uruguay) y un mínimo de 1,51 (Brasil), teniendo presente que los datos de Brasil no incluyen el IVA estadual.
- La selección del tipo de imposición mediante la cual se canalizan los gastos tributarios remite clasificar a los países en dos grupos: en Argentina, Paraguay y Uruguay la imposición indirecta tiene mayor representatividad en cuanto a la instrumentación de la política de incentivos, mientras que en Brasil y Chile, ésta se asienta más sobre la imposición directa –69% y 70% respectivamente–, sujeto a la modificación que podría arrojar en Brasil si se incluyera el ICMS estadual.
- La brecha de fluctuación de la imposición directa comprende un máximo de 2,7% y un mínimo de 0,5%, en términos del PIB. La estimación de los gastos tributarios en la imposición indirecta fluctúa desde un mínimo de 0,25%, en términos del PIB, que corresponde a Brasil y cuya peculiaridad es que no se incluye el impuesto al consumo estadual (ICMS), hasta un máximo de 4,5% en Uruguay.
- Para Venezuela se ha estimado que el monto anual del subsidio a los combustibles asciende a casi 2 puntos del PIB (1,88%).

- Las evidencias indican que, en la región del Mercosur, no es unánime la respuesta sobre el tipo de imposición elegida para instrumentar la política de incentivos. A diferencia de lo que ocurre en la experiencia internacional y en particular en los países miembros de la OCDE, donde se ha optado por la imposición directa.
- Si bien el estudio se centra en la imposición directa, no deja de resaltar los aspectos que, en la región latinoamericana, generan tratamientos asimétricos derivados de la imposición indirecta por las distorsiones en los precios relativos de los productos y de otros tributos que también resultan distorsionadores en cuanto a la asignación de los recursos productivos y que desalientan la capacidad competitiva de las empresas. En ese sentido, las reformas tributarias pendientes han de contemplar aspectos como la acumulación o efecto cascada de los impuestos al consumo, la sustitución de tributos distorsionadores –impuesto a las transacciones financieras, impuesto sobre actos jurídicos, retenciones a las exportaciones, entre otros–, la estimación y evaluación de los gastos tributarios y de los subsidios a las exportaciones, entre otros. A febrero de 2007 se replanteaba la reforma del ICMS en destino y no en origen como funciona actualmente.
- La focalización en la imposición directa es relevante, no sólo por su incidencia en los factores productivos y, por tanto, en la radicación de inversiones tan necesarias en la región, sino también por su menor participación relativa que da margen para su mejoramiento y porque sobre la problemática de la imposición indirecta y su armonización se ha avanzado mucho más, ya sea a través de la literatura o mediante la implementación de mecanismos de coordinación como ha ocurrido en el ámbito de la UE.
- La situación actual de la imposición directa en la región del Mercosur comprende la existencia de imposición sobre la renta de sociedades en todas las jurisdicciones. En cambio, Paraguay y Uruguay, que tradicionalmente no han gravado las rentas de las personas físicas, han iniciado un proceso de reformas. En Paraguay se aprobó la reforma creando un

- impuesto a la renta personal con deducción de la totalidad de gastos y tipos muy bajos. En Uruguay no existía un impuesto a la renta personal, aunque mantenía un impuesto cedular que gravaba la renta de actividades empresariales individuales y se han aprobado recientes reformas.
- Los tipos impositivos nominales del impuesto a la renta reflejan, en términos promedio, un excedente del tipo corporativo en relación al tipo personal, lo cual debería ser objeto de ajuste.
 - En todos los países la base imponible se constituye por la renta neta pero existen diferencias en materia de conceptos deducibles, exentos, etc. En cuanto a los sujetos, Brasil, Paraguay y Uruguay gravan a todas las empresas, sean sociedades de capital, de personas o unipersonales, mientras que en Argentina y Venezuela sólo tributan el IRPJ las sociedades de capital, y las rentas de las demás empresas quedan sujetas en cabeza de sus socios por el IRPF. A diferencia de los otros países, Uruguay y Venezuela contemplan el ajuste por inflación de la base imponible.
 - Los tipos impositivos son proporcionales, excepto en Brasil donde se aplica una escala a dos tramos y en Venezuela, a tres tramos. Otra diferencia notable es el nivel del tipo impositivo dado que el aplicado en Argentina, Brasil, Venezuela, Paraguay y Uruguay, contrasta con el vigente en Chile.
 - En cuanto a los principios jurisdiccionales, Argentina, Brasil, Venezuela y Chile aplican el criterio de “renta mundial”, mientras que Paraguay y Uruguay aplican el criterio de la “fuente territorial”.
 - Las ganancias de capital quedan gravadas en todos los países por aplicación del principio de “empresa-fuente” al gravarse todas las ganancias obtenidas por la empresa.
 - En Argentina, Brasil y Chile, existe un régimen de nominatividad de acciones que mejora el control del impuesto, mientras que en Paraguay y Uruguay son al portador. Al retirarse Venezuela de la CAN, recuperará su aplicabilidad la normativa interna según la cual las acciones de las sociedades anónimas pueden ser nominativas o al portador.

- Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Chile disponen de una normativa específica sobre precios de transferencia entre empresas vinculadas, como mecanismo antievasión en operaciones internacionales. Pero mientras la mayoría sigue los criterios de la OCDE, Brasil se aparta de los lineamientos de la OCDE y de los aplicados en Estados Unidos, e incorpora el sistema denominado “puerto seguro” por el cual no se regulan los precios de transferencia cuando los precios medios de las exportaciones no sean inferiores al 90% de los precios utilizados en el mercado interno.
- Argentina, Brasil y Uruguay coinciden al considerar que no se ajustan a los precios normales de mercado (principio *arm's length*), y, por lo tanto, quedan sujetas a la normativa de precios de transferencias aquellas operaciones realizadas con sujetos situados en países de baja o nula tributación.
- En cuanto a las normas de capitalización exigua, el estudio comparado indica que Argentina y Chile contemplan, específicamente, reglas de subcapitalización amplias y Paraguay para ciertas actividades. El sesgo favorable, ahora atenuado, a la financiación con endeudamiento con capital de terceros de Argentina, –que permite la deducción de intereses por endeudamiento– se opone al sesgo brasileño que favorece la financiación con el uso del capital propio –que admite la deducción de intereses del capital propio–, con el claro objetivo de estimular el aumento de capital de las compañías. El convenio para evitar la doble imposición internacional entre Argentina y Brasil (1980) considera el caso de la existencia de relaciones especiales entre el deudor y el beneficiario de los intereses, estableciendo que cuando el importe de los intereses pagados exceda el importe que hubiera sido acordado en ausencia de tales relaciones, las disposiciones del convenio se aplicarán respecto al último importe. El exceso puede someterse a imposición según la legislación de cada Estado. Es decir, que habilita a aplicar el principio *arm's length*, por el cual al apartarse del mismo, el exceso de intereses podría gravarse.

- Las pérdidas o quebrantos fiscales se pueden compensar con rentas futuras (ninguno admite *carryback*) con diferentes límites temporales, salvo en Chile que no tienen limitación y en Brasil, donde la limitación es cuantitativa. Existe restricción argentina y venezolana de compensación de resultados entre operaciones de igual condición (fuente extranjera) y también restricción venezolana del traslado de pérdidas por inflación, que a diferencia de las pérdidas de explotación, está limitado a un solo ejercicio fiscal. Esta limitación a las pérdidas por inflación ha sido calificada de discriminación dado que las pérdidas por inflación también son producto de la misma actividad económica, generando un desincentivo a la inversión.
- En cuanto a los flujos internacionales en concepto de dividendos, intereses, cánones o regalías, utilidades de sucursal, servicios y asistencia técnica, se presentan importantes diferencias en los tratamientos y tipos impositivos. La diferencia en el tratamiento de los dividendos es que en Argentina y en Brasil están exentos, evitando la doble imposición económica, mientras que en Chile se computan como renta personal para la aplicación de la escala progresiva y luego se admite un crédito total por el impuesto pagado por la sociedad, evitando también la doble imposición económica y preservando la progresividad del tributo. En Venezuela se gravan los dividendos originados en la renta neta financiera que excedan a la renta fiscal gravada y a la renta derivada de dividendos recibidos de otras empresas. Otra diferencia es que Uruguay no grava a los intereses ni a la retribución por servicios profesionales pagados al exterior, hasta julio de 2007.
- Otras dos cuestiones vinculadas al impuesto a la renta corporativa que pueden distorsionar el impacto fiscal global que tienen ante sí las empresas y, con ello, su competitividad exportadora respecto a los otros países integrados son: 1) tipos impositivos múltiples por diferenciación sectorial y 2) sistema de depreciación o amortización.
- En materia de doble imposición, la observación general es la ausencia de CDI que eviten una innecesaria carga fiscal, teniendo en cuenta que del

bloque solamente entre Argentina y Brasil existe el acuerdo para evitar la doble imposición en materia de renta y patrimonio (1980). Argentina tiene también acuerdos con los dos países asociados a Mercosur (Bolivia y Chile) pero no con Uruguay ni Paraguay que son miembros plenos de Mercosur. Tampoco existe CDI con Venezuela. Brasil no tiene, en cambio, acuerdos para evitar la doble imposición con otros países de la zona, salvo con Chile y el ya mencionado con Argentina. Una cuestión adicional será la calificación de la prestación, como servicios o asistencia técnica, dado que en Brasil presentan diferente tratamiento.

- En la región del Mercosur, los principales aspectos tributarios en la imposición sobre la renta corporativa, que requieren de cierta adecuación para evitar que se generen distorsiones al proceso de integración son, cuanto menos, los siguientes: criterios de vinculación, tipos impositivos, convenios de doble imposición, incentivos tributarios, flujos internacionales entre empresas vinculadas (dividendos), precios de transferencia, capitalización exigua, operaciones de reestructuración, compensación de pérdidas, costes de cumplimiento.
- Tradicionalmente se ha pensado que las asimetrías fiscales en los países en proceso de integración se corrigen mediante la armonización fiscal, pero la armonización fiscal ya no es la única opción, ya que la competencia fiscal presenta una nueva dimensión con nuevos desafíos. La competencia fiscal fuerza a repensar los valores fundamentales en un proceso de integración.
- Entre las ventajas de la armonización fiscal se reconocen:
 - Reducción de los costes de cumplimiento
 - Transparencia para las decisiones económicas
 - Neutralidad fiscal
 - Equidad fiscal individual e internacional
 - Efectos redistributivos.
- La competencia fiscal implica que cada país diseña, sus políticas tributarias sin normas supranacionales que las condicionen, individualmente, tomando como dadas las políticas adoptadas por los demás países.

– A la competencia fiscal se le reconocen ventajas como también inconvenientes.

Entre las ventajas:

- Reducción de la presión fiscal
- Eficiencia en la imposición
- Incentiva a la reforma tributaria interna
- Favorece a una mayor eficiencia de la Administración Tributaria
- Incentiva a mayor eficiencia en el gasto y disciplina fiscal
- Incentiva la correspondencia fiscal entre ingresos y gastos públicos

Entre los inconvenientes:

- Disminución de ingresos tributarios y gasto público necesario
 - Desplazamiento de la carga impositiva hacia factores menos móviles con el consiguiente efecto regresivo
 - Distorsión en la asignación de factores móviles y producciones entre países o regiones
 - Alteración de la composición del gasto público
 - Mayor riesgo de inestabilidad política
- Todos estos conceptos son esenciales para discernir sobre las alternativas que permitan avanzar hacia la integración regional, ya sea mediante una armonización fiscal concertada o mediante la competencia fiscal como mecanismo a través del cual se podría lograr espontáneamente cierta armonización.
- Los avances que se han registrado en la imposición directa en el ámbito europeo no son muchos, pero hay que considerar que, a diferencia de lo que sucede en el Mercosur, la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea hace un seguimiento exhaustivo de los estímulos fiscales que puedan considerarse ayudas estatales distorsionadoras de la competencia entre estados.
- Considerando que la región Mercosur se compone de países importadores de capital, si la imposición no debe alterar la eficiente asignación del capital sino que debe ser neutral, reduciendo al mínimo las distorsiones, sería preferible el principio de la fuente, a efectos de alcanzar el

objetivo de neutralidad en la importación de capital, con la aplicación del método de exención de la renta en el país de residencia del inversor como mecanismo de corrección de la doble imposición. El principio de la fuente evita oportunidades de arbitraje fiscal como el cambio de residencia a países de baja tributación y distintos al origen de las rentas. A su vez, la administración tributaria es más sencilla con el principio de la fuente, al no requerir información adicional. La desventaja del principio de la fuente se relaciona con las prácticas de planificación fiscal, vía precios de transferencia.

- Por su parte, el principio de residencia, complementado con un sistema de imputación como medida de corrección de la doble imposición se convierte, de algún modo, en el principio de la fuente.
- Bajo el principio de la fuente, la competencia fiscal limita la fiscalidad del capital, por la posibilidad de traslación de la tributación del capital –factor móvil– a los factores menos móviles, y por la posibilidad de fuga de capitales ante una reducción de la rentabilidad del capital.
- Bajo el principio de residencia, la fiscalidad del capital tiene ciertas desventajas como son, por una parte, la facilidad de eludir o evadir, en ausencia de cooperación o intercambio de información, los impuestos que recaen sobre rentas extranjeras y, por otra parte, puede incentivar a elegir como residencia países con regímenes más benignos u ofrecer la posibilidad, sin cambiar de residencia, de operar mediante instituciones financieras residentes en otros países.
- La opción entre competencia fiscal o armonización fiscal es un caso más de *trade-off* entre eficiencia y equidad. La eficiente localización del capital es una de las ventajas de la competencia fiscal, mientras que la equidad queda resguardada con la armonización fiscal al aplicarse el principio de residencia que permite la progresividad del impuesto.
- La armonización fiscal puede ser el resultado de una armonización institucional o normativa, mediante normas comunitarias, o una armonización fiscal espontánea o efectiva, como resultado de la competencia fiscal, y ambas pueden ser complementarias.

- Resulta relevante considerar ambas posibilidades de armonización con el objetivo que su valoración, en base a los argumentos económicos de eficiencia y equidad, pueda brindar lineamientos para decidir en qué casos la armonización es adecuada para avanzar hacia la integración regional.
- Por otra parte, hay que tener en cuenta la existencia de países con diferente nivel de desarrollo. Si se impone un mismo sistema de tributación del capital a países con diferenciales de desarrollo se perpetuarán las diferencias, salvo que se implementen compensaciones vía fondos comunitarios.
- Las diferencias tributarias y los mecanismos de incentivos que los países aplican a fin de estimular la actividad económica son reveladores de la competencia fiscal internacional. Sin una coordinación de políticas tributarias, las asimetrías fiscales se constituyen en obstáculo para la integración regional.
- Esto pone de manifiesto que futuras reformas fiscales tenderán a la reducción de tipos nominales con la compensación de la ampliación de las bases y la eliminación de tratamientos preferenciales o incentivos fiscales, con el objetivo de aumentar la neutralidad impositiva.
- Dado que según la experiencia europea es utópico llegar a la armonización fiscal completa y que la integración en el Mercosur, y en Latinoamérica, es mucho más débil en su esquema que la propia integración europea, sería idealista pensar en recomendar para el Mercosur una armonización fiscal total que ni la propia Unión Europea ha conseguido.
- A la luz del estudio realizado y de las lecciones que puede dejar el seguimiento del proceso de integración europeo, se ha demostrado que la asimetría en el impuesto a la renta corporativa tiene efectos distorsionadores sobre la localización de las inversiones y por tanto, en aquellos aspectos que la competencia fiscal no pueda eliminarlos espontáneamente, cierto grado de armonización sería requerido y aceptable, para evitar la problemática a la que los países y agentes económicos se

enfrentan cuando se transita por un proceso de integración económica regional.

En este sentido, este estudio constituye una contribución a lo que debería ser una política tributaria en la región del Mercosur, porque permite no sólo identificar y justificar los aspectos fiscales que requieren de una convergencia, sino que señala algunos lineamientos que ayudarían a reducir las asimetrías que obstaculizan el avance de los procesos de integración.

- Sin caer en utopías, y previendo cierto dinamismo en los ajustes fiscales, se reconoce la necesidad de llegar a acuerdos sobre ciertos aspectos, entre ellos:
 - Principio jurisdiccional: la neutralidad, como mecanismo de corrección de desigualdades, puede alcanzarse atribuyendo la potestad de imposición al país fuente que es, por definición, el único que puede establecer condiciones igualitarias para las actividades que se desarrollen en su jurisdicción.
 - Corrección de la doble tributación internacional mediante medidas unilaterales o bilaterales, ampliando la red de convenios, principalmente, entre los países de la región, dado que ello mejoraría el bienestar de la región porque contribuiría, como se ha argumentado, a la reducción de las distorsiones.
 - Tipo impositivo mínimo e intervalo de tipos impositivos, justificado por su contribución a la disminución de la dispersión, teniendo en cuenta que la evidencia empírica indica que la dispersión es menor cuanto menor es el tipo impositivo, y además se evitaría tanto la exportación impositiva como las fugas de capital.
 - Adecuación de los sistemas de incentivos fiscales y tratamientos preferenciales, como ayudas estatales distorsionadoras del libre mercado, para evitar que la competencia fiscal resulte excesiva o dañina a los fines del objetivo de integración.

El análisis efectuado en este estudio ha permitido, pues, poner el tema de la armonización fiscal en el Mercosur en una perspectiva realista y congruente con los parámetros aceptados de incidencia de la fiscalidad sobre el desarrollo económico y de requisitos para una integración regional en cuanto a la supresión de las ayudas estatales –en el caso de este estudio, a través de la fiscalidad corporativa– que pueden generar efectos no deseables en la localización de inversiones.

7. Notas

1. Con entrada en vigor en 1958.
2. Tanzi (2003), Barreix et al. (2005)
3. Mundell (1961)
4. En la doctrina se ha propuesto la creación de un Mercosur a dos velocidades, profundizando la relación bilateral entre Brasil y Argentina y otorgando un mayor grado de libertad a sus otros socios, perfeccionando la zona de libre comercio y abandonando la idea de una unión aduanera (Giambiagi y Barenboim, 2005).
5. Sobre políticas económicas y fiscales: Calvo y Mendoza (1997), Milesi-Ferretti y Razin (1997); sobre la elección del tipo de cambio y el *timing* de la Unión Monetaria: Eichengreen (1998), Berg et al. (2000), Fratianni y Hauskrecht (2002); sobre Unión Monetaria en AL vis-à-vis UE: Hochreiter et al. (2002).
6. Dorrucci et al. (2003)
7. Se ha señalado que “uno de los retos más importantes para América Latina durante los próximos años es mejorar la calidad de la democracia y la construcción de instituciones sólidas” y que “América Latina no conseguirá la estabilidad política y el progreso económico si no resuelve sus tres mayores problemas: la falta de instituciones sólidas, el problema de la desigualdad y el problema de la seguridad en sentido amplio” (Debate sobre América Latina en Cercle d’Economia, 18 de octubre de 2006).
8. Brasil (1999), Argentina (2001).
9. En diciembre de 2006, Brasil reconoce que el Parlamento del Mercosur es un paso embrionario, pero muestra optimismo en cuanto a la capacidad de esta institución para resolver los problemas de integración.
10. Venezuela anuncia en abril su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a causa de las negociaciones de un TLC de Perú –en diciembre de 2005 y ratificado en junio/06- y Colombia –acordado en noviembre/06– con Estados Unidos. También Venezuela oficializa en 2006 su salida del Grupo de los Tres (G3) formado junto con Colombia y México.
No obstante, en marzo de 2007, se anuncia que Venezuela no descarta volver a la CAN. Además, Venezuela junto con Bolivia, Cuba y Nicaragua presentan a la OEA, en

diciembre de 2006, el proyecto de constitución de la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA).

11. Por otra parte, se ha difundido el proyecto de constituir una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), con misiones como la de impulsar la cooperación Sur-Sur, corregir las asimetrías de la globalización, contribuir a rebajar las tensiones suscitadas en los últimos años entre varios estados de la región, además de armonizar, articular y dar prioridad a una enorme cantidad de proyectos e iniciativas existentes para la integración regional. La sede aún no existe y se proyecta en Ecuador, aunque no se ha divulgado la fecha de iniciación de las obras. Se prevé que los integrantes de la Secretaría de la UNASUR sean personas con alta calificación técnica de los distintos países.
12. Uruguay se ha manifestado, en diciembre de 2006, interesado en permanecer en el Mercosur a pesar de las dificultades para resolver las asimetrías entre los grandes y pequeños países miembros y de las disputas bilaterales. El Mercosur es el destino del 27% de las exportaciones de Uruguay.
También ha manifestado que considera los bloqueos por la localización de las papeteras como una violación al Tratado de Asunción en el cual se garantiza la libre circulación de personas y bienes, y ha anunciado la imposición de aranceles extrazona a la importación de productos argentinos que provengan de las provincias beneficiadas con el régimen de promoción industrial: San Luis, La Rioja, San Juan y Catamarca. La medida, si bien está en línea con la demanda de Uruguay y Paraguay de trabajar en la profundización del Mercosur y de tratar la cuestión de las asimetrías, generó un gran impacto, por su coincidencia con el difícil momento que pasa la relación entre ambos países.
13. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CNS) –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela– dio un paso concreto en el proceso de integración al firmar un acuerdo que elimina la exigencia de visas de turistas entre los países integrantes.
14. Paraguay recibe, a principios de 2007, un préstamo blando de los fondos estructurales del Mercosur para invertirlo en obras de infraestructuras con el fin de reducir progresivamente las asimetrías con los socios mayores.
15. Ratificado por Uruguay el 2/11/06.

16. Mientras tanto Venezuela y China constituyeron un Fondo Estratégico Pesado –integrado con 4.000 millones de dólares aportados por China y 2.000 millones por Venezuela– para financiar diversos proyectos bilaterales y cinco acuerdos relacionados con hidrocarburos. Asimismo Venezuela, Bolivia y Cuba suscribieron el Tratado Comercial de los Pueblos en La Habana, el 1 de mayo de 2006, que tiene como antecedente la iniciativa de Venezuela y Cuba denominada Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) y se realiza en respuesta al proceso del ALCA actualmente estancado. El tratado se basa en el aprovechamiento de las complementariedades de los países suscriptores, sobre la base de una plataforma de comercio de compensación, que supone intercambios de productos según las ventajas comparativas de los países miembros. Venezuela se comprometió a colaborar en el desarrollo del sector minero y energético de Bolivia, así como a exportar combustibles para atender la demanda interna boliviana. Bolivia contribuirá mediante la exportación de productos mineros y agrícolas, sobre todo soja, a Venezuela y a Cuba (www.cepal.cl).
17. A marzo de 2007, los avances más significativos son los referentes a la adopción del acervo normativo del Mercosur por parte de Venezuela, para lo cual se fijaron cinco fases de incorporación, con el objetivo de adoptar dicho conjunto de prácticas de forma gradual, a más tardar en cuatro años a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo. Otro de los trabajos que logró avances fue el referente a la correlación de la nomenclatura arancelaria andina con la del Mercosur y la definición del cronograma de adhesión de Venezuela al Arancel Externo Común (AEC).
18. 22 de febrero de 2007.
19. En abril de 2007, se planteó que la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur deberían integrarse para viabilizar la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como camino lógico para ir formando la Unión de Naciones Sudamericanas”, apoyada por 12 mandatarios aunque hay diferencia de velocidades en la decisión.
20. En diciembre/06 se anuncia que Bolivia formalizará el pedido de ser miembro pleno del Mercosur, esperando ser aceptado sin tener que salir de la CAN y en marzo de 2007 una misión viaja a Asunción, previamente a la primera reunión ordinaria del bloque bajo la presidencia de turno de Paraguay, para profundizar los mecanismos de su eventual incorporación como socio pleno.

21. Se ha concretado la creación de la denominada Comunidad Sudamericana de Naciones, el 8/12/04 en Cuzco, integrada por los países del Mercosur, Comunidad Andina, Chile, Guyana y Suriname. Esta agrupación de doce países sería la quinta potencia mundial, con un PIB de un trillón de dólares; la cuarta en población, con 361 millones de habitantes; y una superficie de más de 17 millones de km².
22. En la presunción de una oposición entre “populismo” y “modernidad”, las políticas que promueven la estabilidad y el crecimiento han de ir de la mano con las concernientes a distribución (FMI-Rato, 2007).
23. Brasil realizó su previsión para el crecimiento de la economía en 2007 situándolo en un 4,1% y de inflación –medida por el índice de precios al consumidor amplio (IPCA)– situándola en un 3,8%, indicando que los precios están bajo control y que, por lo tanto, no se verán afectados por la expansión de la actividad económica.
24. Sobre la base de la teoría de las “ventajas absolutas” (Adam Smith) según la cual cada país debería ser productor de los bienes para los que es más eficiente e intercambiarlos con otros productos que otros países producen más baratos, y ello le permitiría comprar más productos por unidad producida de la que el país es capaz de producir. Sobre la base de la teoría de las “ventajas comparativas” (David Ricardo), el intercambio de productos en los que cada país tenga ventaja relativa permite que la suma final de bienes que obtiene la economía sea mayor a la que se obtendría de producirlos cada país por separado.
25. Muns (1972)
26. Países de Europa Central y Oriental.
27. CEPAL (2006) en www.eclac.cl/comercio
28. El comercio internacional se puede clasificar en “comercio interindustrial” y en “comercio intraindustrial”. El comercio interindustrial puede explicarse suponiendo que los países difieren en la dotación relativa de factores productivos y que los bienes difieren en la intensidad con que los utilizan. (El análisis de las teorías sobre esta materia puede verse en el capítulo “L'ampliació de la Unió Europea: Efectes a Catalunya” *Llibre blanc del Patronat* del Patronat Català pro Europa, 2003). Estas diferencias generan ventajas comparativas en la producción intensiva en el factor con mayor dotación, lo cual conduce a la especialización de un país en esa producción, que, a su vez, constituirá la producción base de sus exportaciones mientras que las importacio-

nes consistirán en productos intensivos en otros factores productivos cuya dotación, para ese país, sea escasa.

De este modo, la dotación de factores productivos constituye una variable explicativa de la estructura de comercio de un país y adicionalmente, reconociendo que el comercio se origina cuando dos países difieren en determinadas características, la interacción entre las características de un país y las características de una industria podrían explicar las ventajas comparativas que perfilan la estructura de comercio de un país.

Mientras el comercio interindustrial se origina en las diferencias entre países y entre bienes, el comercio intraindustrial encuentra su origen entre países y bienes similares, para los que las empresas logran una diferenciación del producto. Este tipo de comercio deriva del aprovechamiento de economías de escala coexistentes con mercados de competencia imperfecta.

29. www.abeceb.com
30. Derechos variables, sobre tarifas, derechos *antidumping* y derechos compensatorios, restricciones cuantitativas (importaciones con licencias no automáticas, restricciones voluntarias a las exportaciones, cuotas, prohibiciones, etc.), licencias automáticas, supervisión de las importaciones y medidas de control de precios.
31. BID, Nota Periódica enero 2004: "Es importante destacar que, a pesar de su significativa disminución, la recaudación por aranceles continúa siendo relevante en América Latina y el Caribe si es comparada con los países desarrollados, que utilizan sistemas de cuotas o restricciones no arancelarias para proteger sectores críticos."
32. Mundell (1957).
33. Hymer (1960), identifica como condición necesaria para que se realice una IED la existencia de una ventaja monopolística.
34. *Ownership, Location, Internalization* (OLI), paradigma formulado por Dunning (1974, 1980 y 1993).
Este paradigma se califica como ecléctico dado que considera las principales explicaciones de las actividades multinacionales desarrolladas desde los años sesenta, porque puede utilizarse para explicar toda IED cualquiera que sea su objetivo (búsqueda de recursos, búsqueda de mercados, búsqueda de eficiencia, búsqueda de activos) y porque permite identificar el tipo de actividad en el extranjero, es decir, inversión directa, exportación, licencia.

35. Herce et al. (2002).
36. Diversos estudios con enfoques parciales: Casson (1987), las ventajas de la IED más que monopolísticas son competitivas al fomentar la asignación eficiente de recursos; Caves (1972, 1973, 1974) identifica y distingue las ventajas derivadas de la propiedad de un activo específico y las ventajas de la mayor utilización de la capacidad instalada fija; Vernon (1966, 1979) se focaliza en las ventajas de propiedad.
37. Distorsiones derivadas de la intervención estatal que pueden incentivar o no la localización de IED.
38. Costes de administración común o central de las actividades en diferentes localizaciones.
39. "*Geography and Trade*" citado en Herce et al. P. 87.
40. Ejemplo: producción de automóviles.
41. Promedio anual.
42. Promedio anual
43. CEPAL (2005)
44. Promedio anual.
45. Promedio anual
46. CEPAL (2004)
47. Unctad (2003)
48. UNCTAD's FDI Performance Index.
49. Asia del Este o Asia Pacífico se utiliza para referirse a China y a otros países –Corea del Sur, Japón; países de ASEAN (Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya) y a Taiwán (Taipei China) y a la zona especial de administración de Hong Kong.
50. Elson (2006)
51. www.hightechchile.com. Dentro de ese programa chileno de "Plataforma para Alta Tecnología y Servicios para América Latina", se contempla un esquema de incentivos de inversión que comprende: incentivos para estudio pre-inversión, para el desarrollo de recursos humanos, para investigación y desarrollo, para la inversión en activos fijos, para arriendo de propiedad a largo plazo, para la ayuda de desarrollo de un plan de trabajo.
52. Véase documento completo en: <http://www.recyt.org.ar/asuncion.htm>

53. Los principales acuerdos con aplicación del principio de no discriminación han sido tanto en relación con los impuestos selectivos al consumo, como con los incentivos tributarios, en materia de armonización de incentivos a la exportación (Decisión No. 10/94), en concordancia con lo prescripto por el GATT, y en materia de inversiones (Decisión 11/93), mediante el Protocolo de Colonia para Promoción y Protección Recíproca, previendo excepciones transitorias tales como, en Argentina: propiedad inmueble en zonas de frontera; transporte aéreo; industria naval; plantas nucleares; minería de uranio; seguros y pesca; en Brasil: exploración y explotación de minerales; aprovechamiento de energía hidráulica; asistencia de la salud; servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás servicios de telecomunicaciones; adquisición o arrendamiento de propiedad rural; participación en el sistema de intermediación financiera, seguros, seguridad y capitalización; construcción, propiedad y navegación de cabotaje e interior; en Paraguay: propiedad inmueble en zonas de frontera; medios de comunicación social, escrita, radial y televisiva; transporte aéreo, marítimo y terrestre; electricidad, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos; importación y refinación de productos derivados de petróleo y servicio postal; y en Uruguay: electricidad; hidrocarburos; petroquímica básica; energía atómica; explotación de minerales estratégicos; intermediación financiera; ferrocarriles; telecomunicaciones; radiodifusión; prensa y medios audiovisuales.
54. Ley de Solvencia y Responsabilidad Fiscal No. 25.152/99.
55. Ley de Responsabilidad Fiscal, 2000.
56. En el 2000.
57. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, 1999.
58. Sosvilla-Rivero, Galindo y Alonso (1998)
59. Aplicación de otros métodos, beta-convergencia y el indicador macro-tributario en Simonit (2006).
60. Las retenciones a las exportaciones, que varían del 0 al 20%, han sido establecidas para, por un lado, extraer parte de las elevadas rentas que de otra forma recibirían los exportadores –recordando que la devaluación llegó al 250% cuando, en 2002, la cotización del dólar estadounidense llega a \$3,50– y, por otra parte, para contener los precios internos de bienes exportables (cereales, carnes y petróleo, entre otros).

61. Simonit (2006) y OCDE (2004 y 2005) en www.oecd.org. Las estadísticas comprenden impuestos de nivel central y subnacional
62. Regímenes de facturación, registración y de información cruzada sobre operaciones, etc.
63. BID (2006).
64. La deducción es admitida siempre y cuando se demuestre que los gastos que causaron el impuesto al débito eran necesarios o tuvieron su origen en la generación de las "operaciones normales" para producir la renta.
65. www.eclac.cl/ilpes/
66. www.eclac.cl
67. Simonit (2000)
68. BID (2005). P.,26.
69. BID (2007). P, 385.
70. Simonit (2006)
71. Datos de 1998
72. Datos de 1997
73. Shome (1999)
74. La información para el análisis *cross country* puede presentar limitaciones respecto a veracidad y fiabilidad debido a una contabilidad sesgada, opacidad o falta de transparencia, diferentes clasificaciones, etc.
75. OCDE (2004 y 2005) en www.oecd.org
76. Las estadísticas comprenden impuestos de nivel central y subnacional.
77. González Cano y Simonit (1999) y Simonit (2001)
78. Clements et al. (1995)
79. Tanzi (2000)
80. Bird-Chen (1999)
81. Simonit (2001)
82. Por Ley 25.917/2004, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, se establece en el art.18: "En un plazo de un (1) año a contar a partir de la vigencia de la presente ley, los Presupuestos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional incluirán estimaciones del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas, en el supuesto de no contar con tal información a la fecha de entrada en vigencia de la presente".

83. González Cano y Simonit (1999)
84. Estas proporciones representan orden de magnitud que no conducen a una lectura sobre la tendencia en materia de gastos tributarios dadas las restricciones conceptuales e informativas.
85. Ley 25237 (B.O. 10/1/2000)
86. Decreto 125/00.
87. Ley General de Presupuesto 2001 No. 25401.
88. Barra y Jorratt (1999).
89. Según datos del último período disponible.
90. Barra y Jorratt (1999). En este estudio la cobertura es más amplia, comprende Rentas (2,7% PIB) e IVA (1,1% PIB), mientras que el Informe Presupuestario de Franquicias se limita al impuesto a las rentas. La suma de ambos porcentajes se realiza, en consideración a lo ya expresado, al solo efecto de la presentación de información homogénea respecto a otros países, sin constituirse en base para comparación alguna.
91. No incluye el impuesto tipo IVA (ICMS) estadual.
92. González Cano y Simonit (1999). Estimación para 1997.
93. Estimación para 2004: 2.06 y 2005: 2.24 (DNIAF, 2005) www.mecon.gov.ar/sip/dniaf
94. Estimación para 2002: 1.78 (Lemgruber, 2002).
95. BID (2005). Estimación para 1999.
96. BID (2005)
97. Estimación para 1998: 3.8 (Barra y Jorratt, 1999) y 4.20 (Barra y Jorratt, 2002)
98. Estados y municipios no se han adecuado a la exigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) que determina en su art. 5 que los estados y municipios presenten, acompañando la Ley Presupuestaria Anual, un Informe de renunciaciones tributarias, CEPAL (2002) P. 177.
99. La estimación para 1998 es: 2.70 (Barra y Jorratt, 1999) y 3.14 (Barra y Jorratt, 2002)
100. BID (2005)
101. BID (2006)
102. Barra-Jorratt (1999): "En Barra y Jorratt[1998] se compara la carga impositiva y las tasas legales de países latinoamericanos y de países emergentes del Asia Pacífico".
103. La eliminación de las exenciones tributarias ayudarían a mejorar la distribución dado que las exenciones actuales frecuentemente benefician a las altas rentas, (Rato, 2006).

104. Informe del Comité (1992)
105. Hay que reconocer la existencia de fuertes limitaciones para desarrollar un estudio comparativo, en particular referidas a la heterogeneidad conceptual de gastos tributarios, la diversidad de cobertura en cuanto a la cantidad de tributos, niveles gubernamentales con potestad tributaria y períodos comprendidos, limitaciones en la cuantificación de tales rubros, entre otras. Otra dificultad es que no existe una legislación única sino una diversidad de disposiciones que requieren de una compilación lo más completa posible para obtener una idea integral sobre gastos tributarios. Al respecto, la OCDE (1996) menciona las dificultades para una comparación internacional de gastos tributarios, citando, en primer lugar, a la existencia de diferentes definiciones del sistema básico (*benchmark*), la interacción entre los gastos tributarios que conduce a estimaciones individuales que no pueden ser agregadas, impidiendo la obtención de un indicador total de las renuncias tributarias. Otra fuente de interacción de los gastos tributarios deriva de cambios en el comportamiento como respuesta a cambios en el sistema tributario. Además, es factible que existan márgenes de error como consecuencia de las dificultades inherentes a la metodología.
106. CEPAL, 1998.
107. COM (2001) 582 final.
108. Las recientes reformas tributarias en Paraguay crean un Impuesto a la Renta Personal con vigencia en el 2006 (CEPAL, "Estudio Económico 2003-2004", P. 59). El impuesto contempla como base a la renta neta admitiendo la deducción de la totalidad de los gastos personales y familiares, con tipo progresivo en dos tramos del 8% y 10%, gravando renta de fuente paraguaya (principio de la "fuente") inclusive a las ganancias de capital. Las pérdidas son trasladables hasta el 20% del ingreso bruto del ejercicio fiscal siguiente (BID, 2005).
109. Se remite a nota precedente.
110. Recientes reformas tributarias vigentes desde julio de 2007.
111. a/ Se aplica un impuesto adicional del 10% sobre las utilidades que exceden el valor resultante de la multiplicación de R\$20.000 por el número de meses del respectivo período de liquidación.

b/ Las empresas del Estado deben pagar, adicionalmente, un impuesto del 40% sobre las utilidades generadas.

d/ Sobre las utilidades reinvertidas por las sociedades, se aplica un tipo impositivo del 15%.

e/ El tipo del 25% (IMAGRO) se aplica sobre las rentas procedentes de actividades agropecuarias. El tipo máximo recae sobre el resto de actividades comerciales, industriales o de servicios.

f/ Alícuota vigente a partir del 31 de agosto de 2004.

g/ Tipos para sociedades en general. Existen tipos especiales para fundaciones y asociaciones sin fines de lucro (6% al 34%) y explotación de hidrocarburos y minas (50% y 60%, respectivamente).

112 b/ En el último intervalo de la tabla, el impuesto será el que figure más el 35% de la renta gravable que exceda de \$96 millones para 2004.

c/ El impuesto resultante tras aplicar los tipos correspondientes no podrá ser, en ningún caso, superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio.

d/ Las personas naturales que realicen actividades mineras o de hidrocarburos y similares estarán gravadas con tipos del 60% y 50%, respectivamente.

h/ Desde 2006.

n/a: No aplica.

113. Noventa por ciento (90%) según Ley 9430/96 art. 19.

114. El adicional se reduce en 2001 y 2002, totalizando 34%.

115. La reforma tributaria aprobada con vigencia para el 2006 contempla una reducción al 20% en el año 1 y al 10% a partir del año 2 (BID, 2005).

116. 17% desde 2004 (15% hasta 2001, 16% en 2002 y 16,5% en 2003)

117. González Cano (2001) y Ley Impuesto a la Renta de Venezuela (2001)

Ganancias de capital	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Chile
Persona física	No gravadas	Gravadas algunas al 15 o 20%	No	Gravadas	Gravadas	Gravadas sobre costos actualizados

118. Simonit (2000).

Argentina

No es una norma específica para no residentes.

La limitación en la deducción de intereses opera cuando se verifican dos requisitos en forma conjunta:

1-Ratio Pasiva/Patrimonio Neto: 2.5:1

2-Ratio Intereses/Ganancia sujeta a Impuesto: 50%

No son deducibles los intereses en la proporción del excedente que surge del mayor de los *ratios*. El excedente es trasladable a ejercicios siguientes, aunque limitado no por ley sino reglamentariamente, a cinco años desde el período de origen.

Brasil

No prevé el tratamiento específico sobre subcapitalización.

Una particularidad es que se ha creado la figura de los intereses del capital propio (*"juros sobre o capital próprio"*) y se admite su deducción con el fin de equilibrar la carga tributaria que incide sobre el capital propio integrado por los accionistas y el capital tomado de empréstitos con terceros, con el objetivo de favorecer el aumento de capital de las empresas.

Chile

No existen normas específicas sobre subcapitalización .

Existen límites establecidos para la deducción de intereses.

Los intereses de deuda pagados constituyen gastos necesarios para producir la renta, procediendo su deducción. En el impuesto adicional a inversores no residentes, los intereses de deuda pagados a instituciones bancarias o financieras del exterior están gravados al 4% y son deducibles los intereses pagados hasta un máximo de 4% sobre los ingresos por ventas del ejercicio. Dicho porcentaje se eleva al 35% cuando el endeudamiento exceda a tres veces el patrimonio del contribuyente, con vigencia a partir del 1/1/2003

Uruguay

No existían normas específicas sobre subcapitalización hasta julio de 2007.

En el impuesto a las rentas que recae sobre sociedades, pues desde 1974 no existe impuesto a la renta de personas físicas, se permite deducir los intereses dentro de los límites fijados por la reglamentación. Existe una diferenciación entre sociedades personales, que no pueden deducir intereses por préstamos, pues los pasivos son

considerados cuentas patrimoniales, y sociedades de capital, que pueden deducir intereses con ciertos límites.

Venezuela

El nuevo artículo de la reforma (febrero/2007) está orientado a prohibir la deducción de intereses pagados a partes vinculadas cuando el monto total de las deudas del contribuyente exceda del patrimonio neto del mismo.

119. BID (2003).
120. Dividendos: exentos, salvo dividendos distribuidos superiores a la ganancia impositiva (Retención única y definitiva del 35%).
121. 35% menos tipo que las afectó (crédito total por IRPJ).
122. CIDE: Contribución de Intervención en el Dominio Económico, Ley 10168/00 art. 2.
123. Servicios profesionales: exentos hasta julio de 2007.
124. www.infoleg.gov.ar; www.ciat.org; www.transparencia-economica.mef.gob.pe
125. www.receita.fazenda.gov.br.
126. Dec. 331/2003.
127. Sen y Turnoovsky (1990) citados en Izquierdo (1997).
128. Stöwhase (2002).
129. European Parliament (2002) citado en Schön (2003).
130. Resultado del modelo de Razin y Sadka (1990).
131. Musgrave (1990).
132. OCDE (2001) y Malherbe (2000).
133. Tratado de Roma Art. 100: apunta al acercamiento de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia "directa" sobre el establecimiento y funcionamiento del Mercado Común. Art. 200: se refiere a la concertación entre los Estados miembros de un convenio destinado a garantizar la eliminación de la doble tributación.
134. Millet y Elías (2005).
135. Vogel, K. (1989) "The Search for Compatible Tax Systems", en Stein, H. "Tax Policy in the Twenty-First Century". John Wiley & Sons, Nueva York, citado en Izquierdo (1997).
136. Tanzi (2003).
137. Musgrave (1987)

138. IFA (2005)
139. Izquierdo (1997) P. 334
140. Centre for European Policy Studies (1992)
141. Los resultados de los estudios de simulación en Izquierdo, 1997, para Europa, indican que con la adopción del método de exención (29%) y la supresión de las retenciones sobre los dividendos (43%) se reduciría el 72% de las distorsiones, sin requerir de medidas de armonización,
142. Volpe (2004): La ausencia de un compromiso institucional efectivo de coordinación fiscal horizontal resultó en una competencia fiscal intensa entre los estados brasileños para atraer actividades económicas. Todos los estados implementaron una política de subsidios en los años noventa.
143. Este argumento frena el avance hacia un mayor grado de integración regional y nuevamente ha sido puesto de manifiesto en la IV Cumbre de las Américas de Nov2005.
144. Informe Neumark (1963) al señalar que debían evitarse cambios en los sistemas fiscales de los países que reflejan sus preferencias sociales.
145. http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2005_2006
146. www.cepal.cl/comercio
147. <http://www.cepal.cl/comercio/wits/FilesCateyDest/arg.htm>

8. Referencias bibliográficas

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). "Integración y Comercio en América. Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en América". *Nota periódica*,. Washington, D.C. (enero 2004)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Tributación en el Mercosur*. Washington, D.C.: BID, 2005.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) *La equidad fiscal en los países andinos*. Washington, D.C.:BID, 2006.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO *Informe Mercosur*. No. 11. Buenos Aires: INTAL, 2007.
- BARRA, Patricio y JORRATT, Michel *Medición del Gasto Tributario en Chile*. Santiago de Chile: SRPF. CEPAL., 2002
- BARREIX, Alberto y VILLELA, Luiz. *Tributación en el Mercosur y posibilidades de coordinación*. BID/INTAL/ITD, 2005.
- BARREIX, Alberto, ROCA, Jerónimo y VILLELA, Luiz "Tributación en el Mercosur y necesidad de coordinación" en *Tributación para la integración del Mercosur. Red de Comercio e Integración*. BID, Barreix, Tanzi y Villela, 2005.
- BHAGWATI, Jagdish "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas". En BHAGWATI, Jagdish and KRUEGER, Anne O. ed. *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. Washington: American Enterprise Institute, 1995.
- BIRD, Richard M.- CHEN, Duanjie. *Tax incentives for foreign investment in Latin America*. Santiago de Chile, Cepal, 2000..
- CAVES, R. E. "Industrial Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment", *Economica*, 1-17. (1971)
- CAVES, R. E: "Causes of Direct Investment: Foreign Firms Shares in Canadian and United Kingdom Manufacturing Industries", *Review of Economics and Statistics*. No. 56 (1974). P. 279-93.

- CERCLE D'ECONOMIA. *Hacia dónde va América Latina?*. Barcelona, 2006.
- CLEMENTS, Benedict, HUGOUNENQ, Réjane and SCHWARTZ, Gerd. *Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options..* Washington, D.C.: IMF, 1995.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1998.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000..
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe", 2004. www.eclac.cl
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-05", 2005. www.eclac.cl
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006". 2006, www.eclac.cl/comercio
- DORRUCCI, Ettore "Integración regional y cooperación cambiaria en América Latina". *CEMLA Boletín*. No.2 (2002). P. 64-77.
- ELSON, Anthony "What happened?" *Finance & Development*. IMF, (June 2006).
- ESTEVADEORDAL, Antoni; GOTO, Junichi; SAEZ, Raúl: *The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur*. Working Paper No. 5. Buenos Aires: INTAL, 2000
- GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos: *El papel de los incentivos en la Política Tributaria de América Latina*. Santa Cruz de la Sierra: (Mimeo)
- GONZALEZ CANO, H. "Informe sobre la situación actual de la tributación en los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)". *Boletín*. No. 53, IADB, AFIP, (diciembre de 2001).

- GRANELL, F. *El debate libre-cambio - protección a finales del siglo XX*. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, 1995..
- GRANELL, F. *The European Stability Pact Debate and the Future of the EU*. European Union Center Papers. University of Miami, 2004.
- HERCE , José, MARTÍN, Carmela, SOSVILLA-RIVERO, Simón y VELÁZQUEZ, Javier. *La ampliación de la Unión Europea*. Estudios Económicos. No. 27. Barcelona: La Caixa, 2002.
- HYMER, S. H. *The international operations of national firms, a study of direct investment*. (Ph.D.Thesis 1960). MIT Press. 1976.
- INTERNACIONAL MONETARY FUND (IMF). "World Economic Outlook" www.imf.org 2007.
- IZQUIERDO, Gregorio. *El futuro de la tributación del capital en Europa*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1997.
- JORDANA, Jacint y David LEVI-FAUR *¿Hacia un estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*. Documentos América Latina No. 7. Barcelona: CIDOB, 2005.
- KALDOR, Nicholas. *An Expenditure Tax*. London: Allen & Unwin, 1955.
- MALHERBE, Jacques. "Harmful Tax Competition and the European Code of Conduct". *Tax Notes International*. (2000).
- MILLET, Montserrat: *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*. Colección de Estudios Económicos. Barcelona; La Caixa, 2001.
- MUNDELL, R. A.: "A Theory of Optimal Currency Areas". *American Economic Review*, No. 51 (1961). P. 105-46.
- MUNDELL, R. A "International Trade and Factor Mobility". *American Economic Review*, Vol. 47 (1957). P. 321-335.
- MUNS, J. *Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo*. Barcelona: Ariel, 1972.
- MUSGRAVE, P. B.: "Harmonization of Direct Business Taxes: A Case Study", en CARL S. SHOUP *Fiscal Harmonization in Common Markets*. Vol. 2. New York: Columbia University Press, 1967.
- MUSGRAVE, P. B (1987) "Interjurisdictional Coordination of Taxes on Capital Income", en CNOSEN, S.: *Tax Coordination in the European Com-*

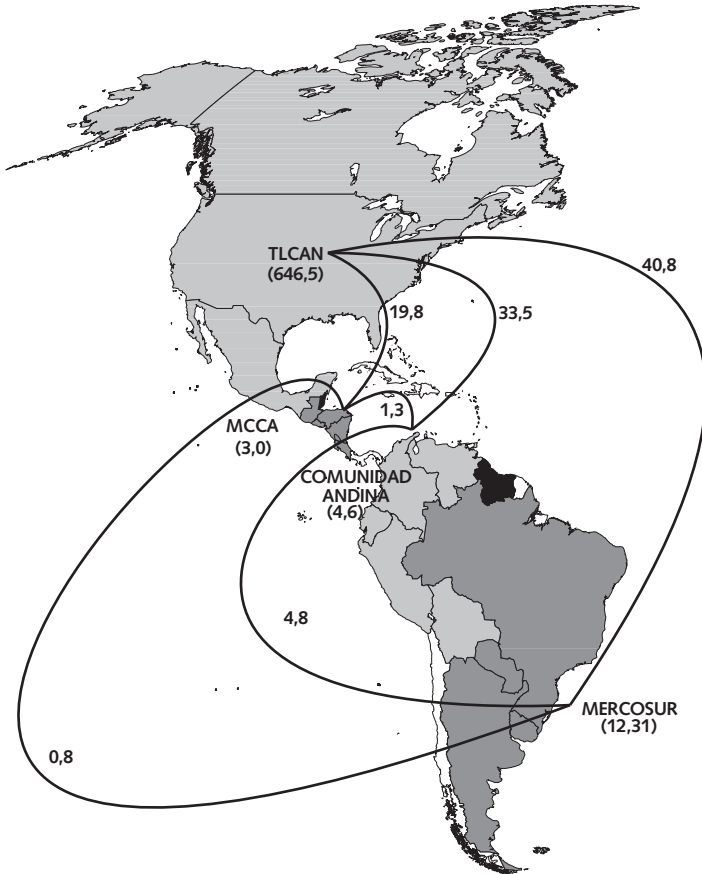
- munity*, Series of International Taxation, No. 7. Kluwer Law and Taxation Publishers, 1987.
- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B. *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. [5a. Edición]. México: McGraw-Hill, 1995.
- NEWMARK REPORT. *Report of the Fiscal and Financial Committee*. EEC Reports on Tax Harmonization. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation, 1963.
- OCDE *Revenue Statistics 1965-1999*. París : OCDE, 2000.
- OCDE. *The OCDE's Project on Harmful Tax Competition: The 2002 Progress Report*. París : OCDE, 2001.
- OCDE. *Revenue Statistics 1965-2001*. París : OCDE, 2002.
- OCDE. *Statistiques des recettes publiques*. www.oecd.org , 2004
- ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO *Los procedimientos de solución de diferencias de la OMC*. Ginebra: OMC, 1995.
- PATRONAT CATALA PRO EUROPA "L'ampliació de la Unió Europea: Efectes a Catalunya" en *Llibre blanc del Patronat*. Barcelona: PCPE, 2003.
- RATO, Rodrigo: "Latin America: between populism and modernity" Speech at the International Foundation for Liberty Conference CATO Institute, Washington DC. November, 2006.
- RAZIN, A. y SADKA, E. "International Tax Competition and gains for Tax Harmonization", , Working Paper No. 3281, y versiones siguientes. National Bureau of Economic Research (NBER), 1990.
- ROCA, J. y ROSSA, A.: *Estimación del costo de las exoneraciones fiscales de la Dirección General Impositiva*. Uruguay, 2001.
- SANTISO, Javier. *Inside the Black Box: A Journey Towards Latin American Emerging Markets*, Documentos América Latina: No. 4,. Barcelona: CIDOB, 2004.
- SCOLLAY, Robert: "Globalization and integration: a multilateral perspective". Conferencia en CIDOB. Barcelona, abril, 2004.
- SIMONIT, Silvia y GONZALEZ CANO, Hugo "Estimación de los Gastos Tributarios en los Sectores Sociales". Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica y Regional. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Serie: Gasto Públi-

- co. Documento de Trabajo: No. GP/06. *Boletín AFIP*. No. 34. Buenos Aires, (octubre 2000).
- SIMONIT, Silvia: "La tributación sobre las inversiones en el Mercosur". VI Jornadas Provinciales y IV Encuentro de Comercio Exterior para Graduados en Ciencias Económicas". CPCE. Rosario, 2000.
- SIMONIT, Silvia. *Incentivos tributarios y renuncia fiscal en América Latina*. Proyecto BID/CEPAL, 2002.
- SIMONIT, Silvia. *Diálogo entre Cooperación Internacional y Política Fiscal* ARI No. 31. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004.
- SIMONIT, Silvia. *Competencia fiscal, doble imposición e información asimétrica en un proceso de integración económica regional*. BID, 2005.
- SIMONIT, Silvia. *Fiscalidad Directa e Integraciones Económicas Regionales: América Latina / Mercosur y su referencia europea*, PhD. Thesis. Universidad de Barcelona, 2006.
- SIMONIT, Silvia. *AL/Mercosur: Competencia Económica o Cooperación con Asia Pacífico?*. Ciudad de México: BID/INTAL-REDEALAP, 2006,.
- SCHÖN, Wolfgang: *Tax Competition in Europe-General Report*. Amsterdam: European Association of Tax law Professors. International Bureau of Fiscal Documentation, 2002.
- STÖWHASE, Sven: *Profit shifting opportunities, multinationals, and the determinants of FDI*. Munich: Ludwig-Maximilians-Universität, 2001.
- TANZI, Vito: *Fiscal policy in open developing economies*. Washington, DC: FMI, 1990.
- TANZI, Vito *Public finance in developing countries*. Aldershot: Edward Elgar, 1991.
- TANZI, Vito *Structural factors and tax revenue in developing countries: a decade of evidence*. Washington, DC: FMI, 1991.
- TANZI, Vito *Taxation in an Integrating World*. Washington: The Brookings Institute, 1995.
- TANZI, Vito "La adaptación de los sistemas tributarios" 34º Asamblea del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Washington, 2000.

- TANZI, Vito "La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo". *Integración & Comercio* No. 19 Año 7, BID, (julio/diciembre 2003).
- TANZI, Vito "Globalización y Sistemas Tributarios" en BARREIX, TANZI y VILLELA (ed). *Tributación para la integración del Mercosur*. Red de Comercio e Integración. BID, 2005.
- TANZI, Vito y ZEE, Howell H.: "Tax policy for emerging markets: developing countries". *Tax Journal*, Vol. 53, issue 2. Washington, DC: FMI, (2000).
- UNCTAD. *World Investment Report 2003*. www.unctad.org, 2003.
- VERNON, R. "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, P. 190-207. (1966).
- VERNON, R. "The product cycle hypothesis in a new international environment", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 41. No. 4 (1979). P. 255-67.
- VILLELA, Luiz; ROCA, Jerónimo; BARREIX, Alberto. *El Desafío Fiscal del Mercosur*". DT 19. INTAL, 2005.
- VOGEL, Klaus "Informe como relator general en XXXVIII Congreso anual de la IFA, Buenos Aires. *Cahiers de droit fiscal international*, (1984).

Anexo

Gráfico 2.1. Corrientes comerciales en América (2003)



Las cifras indican el valor del comercio interregional en miles de millones de dólares; las cifras entre paréntesis representan las exportaciones intrarregionales. No se dispone de cifras para Caricom

Fuente: BID (2004)

Cuadro 2.3. ALCA: Exportaciones de bienes¹⁴⁵

País informante	Mercosur (4)			C.Andina (5)			MCCA (5)		
	1990	2000	2004	1990	2000	2004	1990	2000	2004
1 Argentina	14,8	31,9	19,2	4,1	3,7	4,9	0,3	0,4	0,7
2 Brasil	4,2	14,1	9,4	2,8	3,9	4,4	0,4	0,5	0,9
3 Paraguay	39,6	63,5	53,2	1,6	5,0	3,7	0,1	0,1	0,1
4 Uruguay	35,1	44,9	26,4	1,5	2,0	2,6	0,1	0,3	0,2
Mercosur	8,9	21,0	12,8	3,1	3,8	4,5	0,3	0,5	0,9
5 Bolivia	34,5	21,3	38,9	6,5	22,7	22,9	0,0	0,0	0,4
6 Colombia	1,1	2,7	1,1	5,5	16,6	20,0	0,9	1,9	2,8
7 Ecuador	0,6	2,4	1,5	6,9	13,8	13,3	1,8	3,3	1,9
8 Perú	3,6	4,4	4,0	6,5	7,8	7,9	0,7	0,8	1,1
9 Venezuela (Rep. Bol. de)	2,0	4,2	0,4	2,7	5,1	3,6	2,0	2,4	0,3
Comunidad Andina	2,8	4,1	2,3	4,2	9,3	9,4	1,6	2,2	1,1
10 Costa Rica	0,2	0,3	0,3	0,6	1,3	1,5	9,5	11,3	14,7
11 El Salvador	0,3	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	31,0	55,2	55,8
12 Guatemala	0,0	0,0	0,1	1,6	1,0	1,2	24,8	30,2	42,6
13 Honduras	0,0	0,0	...	0,5	0,3	...	4,4	27,5	...
14 Nicaragua	1,4	0,0	0,0	0,3	0,1	0,3	14,4	27,1	28,1
MCCA	0,2	0,2	0,2	0,8	0,9	1,2	16,0	23,5	28,4
15 Antigua y Barbuda	...	0,0	...	...	0,0	...	...	0,5	...
16 Bahamas	...	0,3	...	...	5,3	...	...	0,1	...
17 Barbados	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	0,1	0,0	0,0	0,1
18 Belice	0,0	0,0	...	0,0	0,1	...	0,1	1,0	...
19 Dominica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0
20 Granada	1,9	1,1	...	3,5	0,4	...	0,0	0,0	...
21 Guyana	...	0,1	0,0	...	0,8	0,3	...	0,1	0,0
22 Haití	0,0	...	...	0,0	...	...	0,1	...	...
23 Jamaica	1,7	0,0	...	0,0	0,3	...	0,0	0,1	...
24 Saint Kitts y Nevis	...	0,0	...	...	0,0	...	...	0,0	...
25 Santa Lucía	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
26 San Vicente y las Granadinas	...	0,0	0,0	...	0,1	0,1	...	0,0	0,0
27 Suriname	4,8	0,6	...	0,0	0,1	...	0,0	0,0	...
28 Trinidad y Tobago	0,2	1,2	...	2,5	1,5	...	0,2	4,2	...
CARICOM (14 Países)	1,1	0,7	0,0	1,2	1,3	0,2	0,1	2,4	0,0
29 Canadá	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
30 Estados Unidos	1,7	2,7	2,2	1,7	1,6	1,6	0,8	1,2	1,4
31 México	1,6	0,6	0,7	1,4	0,8	0,9	1,6	0,8	0,8
TLCAN	1,4	1,9	1,5	1,4	1,2	1,2	0,6	0,9	1,0
32 Chile	7,9	9,6	6,4	3,7	6,8	5,1	0,4	0,6	1,3
33 Panamá	0,1	0,2	0,0	2,9	2,4	2,4	13,3	14,5	10,5
34 República Dominicana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ALCA (34 Países)	2,1	3,2	2,6	1,7	1,7	1,9	0,8	1,1	1,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. CUCI Rev.1a/

En millones de dólares corrientes. Tres puntos (...) indican que los datos no están disponibles.

Armonización fiscal para la integración en el MERCOSUR

CARICOM (15)			TLCAN (3)			ALCA (34)			Mundo a/		
1990	2000	2004	1990	2000	2004	1990	2000	2004	1990	2000	2004
0,2	0,2	0,2	17,0	14,3	14,4	40,5	61,0	51,3	12.352	26.313	34.175
0,6	0,5	1,3	27,9	28,2	26,5	37,6	49,8	45,8	31.397	54.907	94.590
4,2	0,0	0,0	4,5	4,0	3,9	56,7	78,4	63,0	959	871	1.626
0,1	0,5	0,5	12,2	14,9	28,2	50,0	65,6	60,5	1.696	2.278	2.894
0,5	0,4	1,0	23,9	23,3	23,2	39,2	54,0	47,7	46.403	84.370	133.284
0,0	0,1	0,1	20,1	26,4	17,9	64,8	73,0	82,9	923	1.369	2.220
0,9	2,1	1,5	46,1	53,3	45,2	61,6	80,2	76,2	6.765	13.150	16.154
0,0	0,1	0,6	53,7	39,3	43,9	70,9	69,7	77,3	2.713	4.814	7.593
0,3	0,4	0,4	24,9	35,8	29,3	38,3	54,9	50,9	3.313	5.722	10.074
1,5	2,6	0,2	55,2	62,0	8,8	66,2	80,6	13,9	18.037	30.919	37.939
1,1	2,0	0,6	49,0	54,4	23,4	62,7	76,8	41,1	31.751	55.973	73.981
0,9	0,9	1,7	50,0	54,4	48,0	65,6	71,4	70,6	1.456	5.483	5.948
1,2	0,8	1,1	35,9	25,3	26,4	70,8	85,6	88,7	409	1.341	1.474
2,3	1,6	2,1	44,2	42,9	35,6	75,8	79,0	86,5	1.163	2.699	2.932
1,2	2,4	...	52,5	50,0	...	58,9	80,7	...	554	1.076	...
0,1	0,4	0,7	30,7	45,0	42,8	47,2	73,8	73,4	326	607	682
1,4	1,1	1,6	45,6	47,2	41,5	66,7	76,0	77,4	3.907	11.206	11.035
...	43,2	...	...	21,1	...	...	58,0	...	...	23	...
...	0,3	...	...	79,8	...	...	86,0	...	...	555	...
31,4	44,1	51,1	16,1	17,9	22,7	47,5	62,9	74,2	213	273	195
8,0	4,5	...	56,4	57,7	...	64,5	63,3	...	105	200	...
25,3	57,5	61,7	11,4	7,7	4,6	36,3	64,9	66,0	55	54	41
26,3	15,8	...	18,2	48,4	...	50,0	66,8	...	26	76	...
...	19,8	25,8	...	36,4	21,0	...	57,4	47,6	...	383	443
0,0	...	...	85,9	...	...	86,2	...	...	171	...	...
6,6	4,0	...	41,2	49,9	...	49,6	55,1	...	1.143	1.308	...
...	8,2	...	...	66,3	...	...	74,1	...	...	33	...
17,0	26,4	32,7	21,9	19,2	11,6	38,7	45,5	72,2	127	43	93
...	45,8	57,5	...	3,1	5,6	...	48,6	62,9	...	51	37
1,5	8,0	...	11,4	24,8	...	17,7	33,5	...	475	456	...
15,3	23,9	...	58,5	49,4	...	77,6	83,0	...	2.080	4.273	...
11,8	18,2	35,9	46,0	47,9	18,8	60,6	72,3	58,5	4.397	7.725	809
0,2	0,1	0,1	76,2	87,6	85,5	77,4	88,6	86,4	125.058	275.407	313.730
0,9	0,7	0,7	28,4	37,1	36,7	34,5	44,5	43,9	389.860	774.316	813.478
0,5	0,1	0,1	71,3	90,6	90,1	77,3	93,7	93,3	26.247	166.111	187.816
0,7	0,5	0,5	41,5	55,9	56,0	46,5	61,2	61,1	541.166	1.215.835	1.315.025
0,0	0,1	0,1	17,6	22,3	21,4	29,9	39,8	34,9	8.292	17.921	30.581
0,2	1,2	1,5	48,8	49,4	51,7	65,5	69,2	67,2	337	771	885
...
0,8	0,6	0,6	40,4	53,3	50,9	46,8	61,3	58,6	636.252	1.393.800	1.565.599

Cuadro 2.4. ALCA: Importaciones de bienes

País Informante	Mercosur (4)			C.Andina (5)			MCCA (5)		
	1990	2000	2004	1990	2000	2004	1990	2000	2004
1 Argentina	20,4	28,9	35,1	7,4	0,9	1,3	0,0	0,0	0,1
2 Brasil	10,9	13,9	10,3	2,7	3,9	2,6	0,0	0,1	0,1
3 Paraguay	30,0	51,6	51,2	0,3	0,4	0,8	0,0	0,0	0,0
4 Uruguay	39,6	43,8	44,4	4,2	4,9	0,5	0,0	0,0	0,0
Mercosur	14,5	20,0	18,9	3,3	3,0	2,2	0,0	0,0	0,1
5 Bolivia	28,6	30,4	43,0	4,3	8,5	11,1	0,0	0,0	0,1
6 Colombia	6,1	5,7	10,2	8,5	13,7	10,8	0,1	0,2	0,2
7 Ecuador	9,3	6,3	10,6	6,6	24,4	24,2	1,5	0,4	0,4
8 Perú	15,5	10,3	13,6	12,9	18,8	22,4	0,0	0,2	0,2
9 Venezuela (Rep. Bol. de)	5,9	7,1	11,2	3,2	9,5	13,7	0,0	0,1	0,1
Comunidad Andina	8,7	8,3	12,4	6,8	13,8	16,0	0,2	0,2	0,2
10 Costa Rica	3,5	2,6	5,3	9,4	7,9	7,8	6,5	5,2	4,2
11 El Salvador	1,0	1,3	5,0	3,9	6,6	8,6	17,0	21,6	19,3
12 Guatemala	2,7	2,0	2,9	8,2	7,5	2,4	8,2	12,6	11,6
13 Honduras	2,3	0,7	...	9,5	13,1	...	8,1	20,2	...
14 Nicaragua	1,0	1,1	4,1	17,7	12,9	13,5	10,8	28,5	20,4
MCCA	2,5	1,8	4,3	9,1	8,7	6,7	9,1	14,5	11,5
15 Antigua y Barbuda	...	0,3	...	...	3,4	...	...	0,2	...
16 Bahamas	...	0,1	...	...	1,1	...	...	0,1	...
17 Barbados	1,5	1,7	2,1	4,2	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0
18 Belice	0,5	1,3	...	0,5	1,9	...	3,1	5,4	...
19 Dominica	0,7	0,7	1,4	1,5	2,3	2,3	0,7	1,4	1,2
20 Granada	1,6	0,9	...	2,0	1,3	...	0,2	1,2	...
21 Guyana	...	1,0	1,7	...	16,3	2,1	...	0,3	0,6
22 Haití	...	...	...	...	...	...	...	...	...
23 Jamaica	4,0	1,8	...	5,6	4,6	...	0,3	1,2	...
24 Saint Kitts y Nevis	...	0,3	...	...	0,7	...	...	0,1	...
25 Santa Lucía	1,3	0,7	1,2	1,8	1,1	1,1	1,3	1,3	0,9
26 San Vicente y las Granadinas	...	1,0	1,6	...	1,3	1,1	...	1,4	0,7
27 Suriname	4,5	1,7	...	1,2	2,2	...	0,1	0,4	...
28 Trinidad y Tobago	5,3	3,2	...	8,8	27,1	...	0,3	0,8	...
CARICOM (14 Países)	3,6	1,7	1,8	5,2	9,6	1,3	0,5	0,9	0,8
29 Canadá	0,7	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,1	0,2	0,2
30 Estados Unidos	2,0	1,4	1,8	3,1	2,5	2,7	0,5	1,0	0,9
31 México	2,4	1,2	2,9	0,8	0,6	1,0	0,3	0,2	0,6
TLCAN	1,8	1,3	1,8	2,6	2,0	2,3	0,5	0,8	0,8
32 Chile	16,0	26,0	31,7	7,2	5,9	6,0	0,0	0,1	0,1
33 Panamá	2,3	1,7	...	15,8	17,5	...	5,0	6,6	...
34 República Dominicana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ALCA (34 Países)	2,6	2,6	3,1	2,8	2,5	2,7	0,5	0,9	0,8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. CUCI Rev.1a/

En millones de dólares corrientes. Tres puntos (...) indican que los datos no están disponibles.

Armonización fiscal para la integración en el MERCOSUR

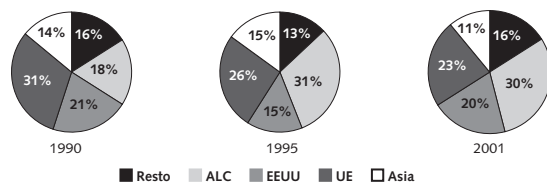
CARICOM (15)			TLCAN (3)			ALCA (34)			Mundo a/		
1990	2000	2004	1990	2000	2004	1990	2000	2004	1990	2000	2004
0,0	0,0	0,0	23,8	22,6	18,5	54,0	54,8	56,8	4.077	23.851	23.288
0,2	0,1	0,2	23,1	26,6	20,9	39,4	46,2	36,4	22.456	58.931	65.317
0,0	1,4	0,3	13,4	8,4	4,3	47,7	63,5	57,8	1.349	2.193	3.097
0,0	0,0	0,0	14,3	11,6	8,5	60,1	62,2	55,4	1.415	3.466	3.119
0,2	0,1	0,1	22,3	24,4	19,4	42,8	49,6	42,7	29.296	88.441	94.821
0,0	0,0	0,0	24,1	24,6	15,7	70,7	72,1	76,2	694	1.839	1.872
0,0	0,2	0,3	41,0	40,4	35,8	58,8	62,6	59,6	5.589	11.757	17.099
0,2	0,6	0,1	37,7	31,0	22,7	57,7	71,3	63,9	1.804	3.446	7.861
0,0	0,1	0,1	33,7	29,6	24,3	66,0	64,8	65,5	2.634	7.415	10.101
1,0	0,3	0,5	51,1	44,8	38,8	62,8	65,5	67,8	6.601	14.583	14.697
0,4	0,3	0,3	42,7	38,4	31,7	61,8	65,3	64,3	17.321	39.040	51.630
0,1	0,6	0,3	51,3	58,9	51,0	72,9	77,6	71,5	2.278	6.011	7.982
0,0	0,7	0,4	43,7	42,5	39,8	66,5	76,7	77,7	902	3.795	4.891
0,1	0,5	4,0	48,4	53,4	50,2	69,0	79,8	77,1	1.649	4.882	7.811
0,1	0,6	...	48,5	50,5	...	72,7	87,9	...	942	2.482	...
0,0	1,3	0,8	17,5	30,5	30,7	52,3	82,2	70,8	635	1.721	2.203
0,1	0,7	1,7	45,7	50,5	46,4	68,9	79,8	74,7	6.406	18.891	22.887
...	12,5	...	...	53,4	...	...	70,2	...	...	338	...
...	0,5	...	...	89,3	...	...	91,4	...	...	2.002	...
15,4	19,9	11,4	39,7	46,6	50,0	61,9	70,8	66,0	698	1.155	1.094
6,2	3,1	...	66,9	61,5	...	77,2	73,9	...	211	447	...
21,3	26,9	29,5	35,8	42,2	39,8	60,6	75,1	75,4	118	148	145
23,6	24,1	...	35,2	48,2	...	63,3	76,1	...	109	239	...
...	17,1	29,3	...	40,5	31,8	...	76,0	66,8	...	573	636
...
4,6	12,6	...	60,4	53,4	...	75,2	74,9	...	1.918	3.192	...
...	18,7	...	...	64,8	...	...	85,2	...	...	196	...
17,9	21,7	21,6	40,8	45,8	48,0	63,8	71,2	73,7	272	355	437
...	30,2	28,6	...	41,4	40,4	...	76,5	73,5	...	162	225
10,6	20,3	...	41,6	28,6	...	58,9	56,0	...	469	526	...
6,9	3,8	...	46,7	39,2	...	68,1	74,3	...	1.262	3.307	...
8,8	10,2	20,2	50,5	53,0	43,7	68,9	76,2	68,8	5.057	12.640	2.537
0,2	0,1	0,2	65,7	67,8	62,5	67,7	69,3	64,7	115.937	239.522	272.329
0,5	0,3	0,5	24,0	29,3	27,3	30,9	35,3	34,0	516.442	1.255.419	1.521.270
0,1	0,1	0,1	68,5	75,5	59,3	72,7	78,1	64,7	29.556	173.890	196.603
0,5	0,3	0,4	33,3	39,7	35,3	39,2	44,6	41,2	661.935	1.668.831	1.990.202
0,1	0,0	0,0	24,2	26,5	19,4	47,5	58,5	57,5	7.022	16.620	22.361
1,1	0,2	...	37,2	38,2	...	61,9	65,1	...	1.484	3.378	...
...
0,5	0,3	0,5	33,2	39,0	34,5	40,5	46,0	42,4	728.520	1.847.842	2.184.438

Cuadro 2.6. Mercosur: Exportaciones de bienes hacia determinados mercados, 1990, 1995 y 2001 (Millones de dólares)

	1990	1995	2001
ALC a/	8.179	22.169	27.068
EEUU	9.634	10.773	17.485
U. E.	14.707	18.012	19.969
Asia b/	6.638	10.348	9.681
Resto	7.272	9.192	13.677
Total	46.430	70.493	87.880

a/ América Latina y el Caribe.

b/ Australia, China, Hong Kong-China, Indonesia, Japón, Rep. de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Taiwán (Prov. China) y Tailandia.



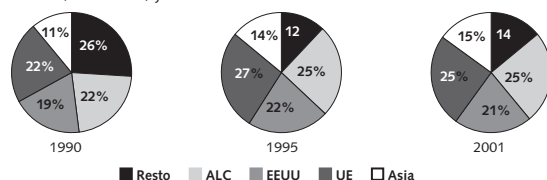
Fuente: CEPAL¹⁴⁶. No incluye Venezuela.

Cuadro 2.7. Mercosur: Importaciones de bienes desde determinados orígenes, 1990, 1995 y 2001 (Millones de dólares)

	1990	1995	2001
ALC a/	6.471	19.955	20.798
EEUU	5.635	17.635	17.779
U. E.	6.492	21.950	20.757
Asia b/	3.367	11.125	13.005
Resto	7.336	9.195	11.735
Total	29.300	79.860	84.074

a/ América Latina y el Caribe.

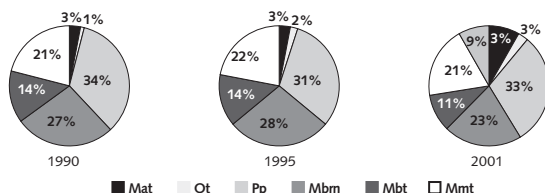
b/ Australia, China, Hong Kong-China, Indonesia, Japón, Rep. de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Taiwán (Prov. China) y Tailandia.



Fuente: CEPAL No incluye Venezuela.

Cuadro 2.8. Mercosur: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2001 (Millones de dólares)

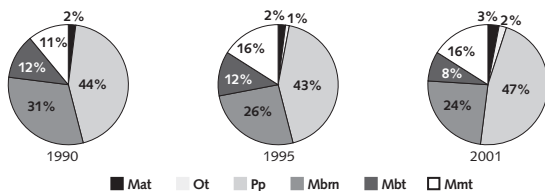
		1990	1995	2001
Productos primarios	Pp	15.972	21.721	29.877
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	12.375	19.953	20.174
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	6.493	9.778	9.466
Manufacturas de media tecnología	Mmt	9.525	15.820	18.083
Manufacturas de alta tecnología	Mat	1.589	2.066	8.016
Otras transacciones	Ot	476	1.157	2.266
Total		46.430	70.493	87.880



Fuente: CEPAL. No incluye Venezuela.

Cuadro 2.9. Argentina: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2002 (Millones de dólares)

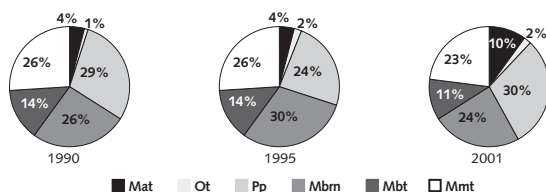
		1990	1995	2002
Productos primarios	Pp	5.446	9.191	12.050
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	3.865	5.426	6.250
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	1.478	2.536	2.048
Manufacturas de media tecnología	Mmt	1.304	3.284	4.205
Manufacturas de alta tecnología	Mat	219	398	655
Otras transacciones	Ot	40	128	501
Total		12.352	20.963	25.709



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.10. Brasil: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2002 (Millones de dólares)

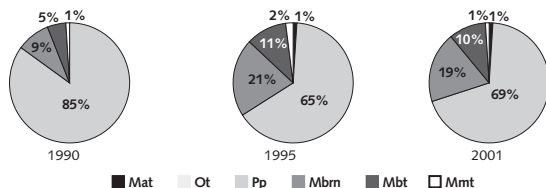
		1990	1995	2002
Productos primarios	Pp	8.832	11.115	17.514
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	8.207	13.991	14.611
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	4.533	6.463	6.617
Manufacturas de media tecnología	Mmt	8.063	12.297	13.985
Manufacturas de alta tecnología	Mat	1.360	1.631	6.206
Otras transacciones	Ot	417	1.009	1.429
Total		31.412	46.505	60.362



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.11. Paraguay: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2002 (Millones de dólares)

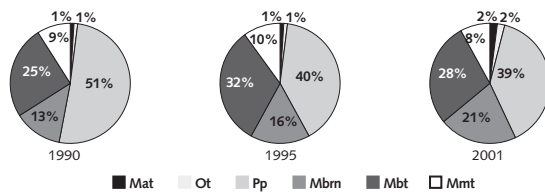
		1990	1995	2002
Productos primarios	Pp	811	598	652
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	83	193	183
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	52	101	91
Manufacturas de media tecnología	Mmt	11	19	14
Manufacturas de alta tecnología	Mat	0	7	9
Otras transacciones	Ot	1	1	2
Total		959	919	951



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.12. Uruguay: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2002 (Millones de dólares)

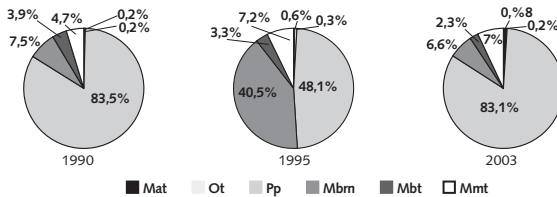
		1990	1995	2002
Productos primarios	Pp	884	816	733
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	220	343	397
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	429	678	517
Manufacturas de media tecnología	Mmt	147	219	147
Manufacturas de alta tecnología	Mat	11	31	33
Otras transacciones	Ot	18	19	34
Total		1,708	2,106	1,861



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.13. Venezuela: Exportaciones de bienes por categoría de productos (Millones de dólares)

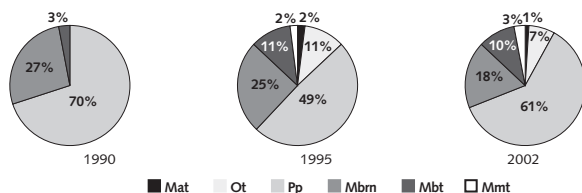
		1990	1995	2000	2003
Productos primarios	Pp	15.066	9.175	18.893	20.755
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	1.348	7.733	9892	1.644
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	711	630	640	580
Manufacturas de media tecnología	Mmt	843	1.382	1.389	1.744
Manufacturas de alta tecnología	Mat	36	62	96	195
Otras transacciones	Ot	41	105	37	57
Total		18.044	19.087	30.948	24.974



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.14. Bolivia: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2002 (Millones de dólares)

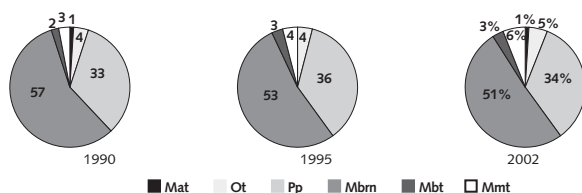
		1990	1995	2002
Productos primarios	Pp	645	576	838
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	245	295	251
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	31	131	133
Manufacturas de media tecnología	Mmt	1	23	40
Manufacturas de alta tecnología	Mat	0	22	17
Otras transacciones	Ot	1	134	93
Total		923	1.181	1.372



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.15. Chile: Exportaciones de bienes por categoría de productos, 1990, 1995 y 2002 (Millones de dólares)

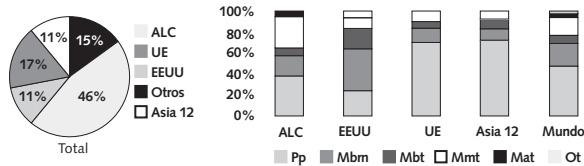
		1990	1995	2002
Productos primarios	Pp	2.771	5.677	5.942
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	4.882	8.360	8.981
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	201	451	511
Manufacturas de media tecnología	Mmt	254	647	1.061
Manufacturas de alta tecnología	Mat	49	56	121
Otras transacciones	Ot	366	710	807
Total		8.522	15.901	17.423



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.16. Argentina¹⁴⁷: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos, 2001 (Millones de dólares)

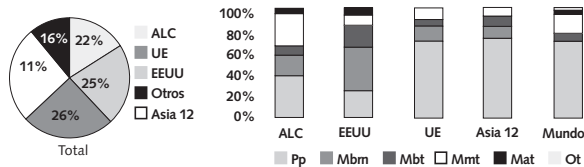
		ALC	EEUU	U.E.	Asia 12	Mundo
Productos primarios	Pp	4.642	693	3.218	2.056	12.559
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	2.387	1.165	608	295	5.685
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	926	576	295	299	2.193
Manufacturas de media tecnología	Mmt	3.596	258	374	186	4.696
Manufacturas de alta tecnología	Mat	503	201	42	24	810
Otras transacciones	Ot	235	7	57	0	667
Total		12.289	2.900	4.594	2.859	26.610



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.17. Brasil: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos, 2001 (Millones de dólares)

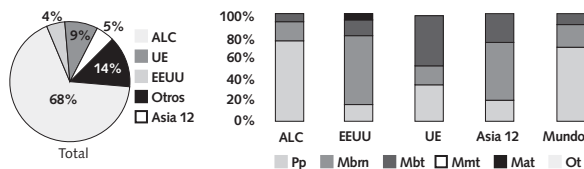
		ALC	EEUU	U.E.	Asia 12	Mundo
Productos primarios	(Pp)	1.299	919	7.383	3.301	15.912
Manufacturas basadas en recursos naturales	(Mbrn)	2.364	3.474	3.126	1.499	13.860
Manufacturas de baja tecnología	(Mbt)	2.208	2.269	1.271	417	6.583
Manufacturas de media tecnología	(Mmt)	5.846	3.399	1.861	1.097	13.151
Manufacturas de alta tecnología	(Mat)	1.327	4.041	1.072	233	7.162
Otras transacciones	(Ot)	40	277	168	12	1.555
Total		13.084	14.379	14.880	6.558	58.223



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.18. Paraguay: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos, 2002 (Millones de dólares)

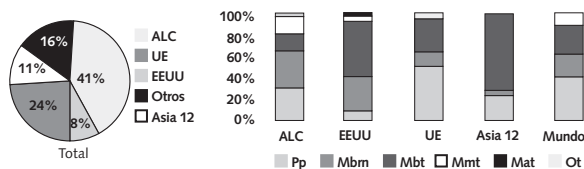
		ALC	EEUU	U.E.	Asia 12	Mundo
Productos primarios	(Pp)	490	6	27	9	652
Manufacturas basadas en recursos naturales	(Mbrn)	112	24	16	24	183
Manufacturas de baja tecnología	(Mbt)	33	6	38	12	91
Manufacturas de media tecnología	(Mmt)	13	1	1	0	14
Manufacturas de alta tecnología	(Mat)	7	1	1	0	9
Otras transacciones	(Ot)	1	0	0	0	2
Total		656	38	83	45	951



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.19. Uruguay: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos, 2002 (Millones de dólares)

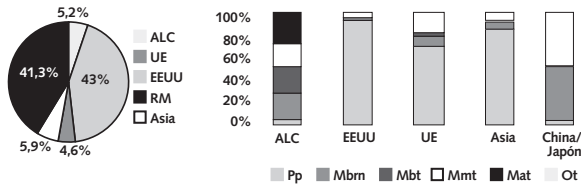
		ALC	EEUU	U.E.	Asia 12	Mundo
Productos primarios	(Pp)	248	12	221	46	733
Manufacturas basadas en recursos naturales	(Mbrn)	257	46	57	8	397
Manufacturas de baja tecnología	(Mbt)	123	72	133	142	517
Manufacturas de media tecnología	(Mmt)	131	5	6	1	147
Manufacturas de alta tecnología	(Mat)	18	5	3	1	33
Otras transacciones	(Ot)	10	0	21	0	34
Total		786	141	441	198	1.861



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.20. Venezuela: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos 2005 (millones de dólares)

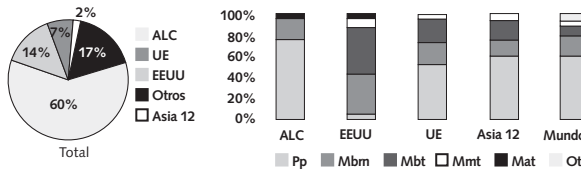
		ALC	EEUU	UE	ASIA	China Japón	Total
Productos primarios	Pp	195	22.065	1.762	2.808	14	49.289
Manufacturas basadas en recursos naturales	Mbrn	837	632	245	216	187	2.045
Manufacturas de baja tecnología	Mbt	745	133	42	10	7	959
Manufacturas de media tecnología	Mmt	977	1.034	466	260	185	2.913
Manufacturas de alta tecnología	Mat	90	23	9	1	0	151
Otras transacciones	Ot	21	1	0	0	0	131
Total		2.866	2.3887	2.525	3.295	393	55.487



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.21. Bolivia: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos, 2002 (Millones de dólares)

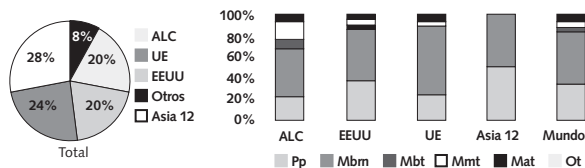
		ALC	EEUU	U.E.	Asia 12	Mundo
Productos primarios	(Pp)	623	15	50	17	838
Manufacturas basadas en recursos naturales	(Mbrn)	153	67	20	4	251
Manufacturas de baja tecnología	(Mbt)	16	88	21	6	133
Manufacturas de media tecnología	(Mmt)	14	16	3	2	40
Manufacturas de alta tecnología	(Mat)	9	5	1	0	17
Otras transacciones	(Ot)	1	3	1	0	93
Total		817	194	97	28	1.372



Fuente: CEPAL

Cuadro 2.22. Chile: Exportaciones de bienes por categoría de productos, según destinos, 2002 (Millones de dólares)

		ALC	EEUU	U.E.	Asia 12	Mundo
Productos primarios	(Pp)	769	1.314	1.028	2.341	5.942
Manufacturas basadas en recursos naturales	(Mbrn)	1.646	1.711	2.775	2.271	8.981
Manufacturas de baja tecnología	(Mbt)	309	141	35	10	511
Manufacturas de media tecnología	(Mmt)	599	211	145	41	1.061
Manufacturas de alta tecnología	(Mat)	88	21	4	2	121
Otras transacciones	(Ot)	135	85	251	12	807
Total		3.547	3.483	4.239	4.677	17.423



Fuente: CEPAL