

SESIÓN CONJUNTA

**EL MERCOSUR.
ASPECTOS INSTITUCIONALES
Y ARMONIZACIÓN FISCAL**

*Sesión pública conjunta de las Academias Nacionales de
Ciencias Económicas y de Ciencias Morales y Políticas,
el 1º de diciembre de 1993*

EL MERCOSUR. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ARMONIZACIÓN FISCAL

Por el Académico DR. ENRIQUE J. REIG *

1. *Concepto e importancia de la armonización fiscal*

Según enseñara ya en 1963 en el Congreso de Luxemburgo del Instituto Internacional de Finanzas Públicas el Prof. Carl Shoup ¹, armonización en un extremo significa *igualación* o sea idénticos impuestos e idénticas alícuotas o tipos y, en otro, el más sofisticado concepto de imposición diferenciada con selección de criterios sobre la base de los cuales la aproximación hacia la similitud, no a la unificación de los sistemas fiscales, se fuera logrando. Las reformas fiscales de cada país conforme a este último concepto con el que coincidimos, significan que todo cambio en los impuestos "es trazado con un ojo en los objetivos del mercado común". Coincidentemente Macón ² entiende por armonización fiscal "la supresión o por

* Este trabajo fue presentado por el autor el 1/12/93 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en mesa redonda en que participó juntamente con el Académico Dr. Jorge R. Vanossi. Se basa en el trabajo más amplio del autor "El Mercosur. Características y Asimetrías. Armonización Fiscal", en prensa en dicha Academia, presentado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid, en un programa de intercambio de conferenciantes entre esta última Academia y la de Ciencias Económicas local.

¹ CARL SHOUP, *The theory of harmonization of fiscal systems*, Institute International de Finances Publiques (IIFP), Congreso de Luxemburgo, Set. 1963. Volumen con los trabajos del Congreso IIFP, York, Paris, Saarbrücken, 1966, pp. 23 y ss.

² JORGE MACÓN, Trabajo elaborado para el Consejo Federal de Inversiones (CFI), I. Marco Conceptual, 7/92.

lo menos la reducción de las distorsiones de origen fiscal a la competencia de productos y a la circulación de factores”.

En la Comunidad Europea el tema preocupó desde sus orígenes y la armonización fue prevista en el Tratado de Roma y materia del conocido informe del Comité Neumark, presidido por el ilustre maestro alemán fallecido en 1991, que integraron los prestigiosos profesores Shoup, Cosciani y Barrere, el que data de 1962 y contiene las proposiciones para una coherente y armonizada política fiscal de la Comunidad. Pese al interés suscitado, no dieron lugar a resultados inmediatos. Posteriormente, un grupo de trabajo integrado por funcionarios de los seis países que entonces reunía el Mercado Común trataron específicamente del impuesto a las ventas, y así surgieron la Primera y Segunda Directivas del 11/4/67³. Conforme a estas directivas, fueron reemplazadas las formas de impuestos acumulativo multifásico, empleadas en varios países de Europa, por una estructura común de impuesto al valor agregado, cuyas características estableció la 2ª Directiva, más tarde ampliada por la conocida 6ª Directiva.

Ello ha llevado a una avanzada armonización de la imposición al valor agregado en los países de la C.E. con aplicación uniforme del principio de imposición en destino, que ha regido desde su origen y hasta hoy mediante los reintegros del IVA en las exportaciones y el mantenimiento, a este fin, de los controles aduaneros de frontera los que recién se han suprimido a partir del 1/1/93, sin cambiar el principio de destino por el de origen, lo que está previsto ocurra a partir del 1/1/97. Pero es de señalar que recién con vigencia a partir de 1970, o sea, ocho años después del informe del Comité Neumark, se llega a establecer la obligatoriedad de los cambios para adaptar la estructura de la imposición general sobre consumos a la forma uniforme de impuesto al valor agregado.

En materia del impuesto a la renta de sociedades ha sido donde las dificultades para poner en práctica los cambios requeridos por la armonización fiscal se hicieron más visibles. También la Comisión de la Comunidad trabajó en una propuesta de directiva presentada al Consejo en 1975⁴. Este proyecto de directiva nunca fue aprobado y finalmente fue retirado por decisión de la Comisión del 18 de junio de 1990. En cambio, fueron aprobadas el 23 de julio del mismo año

³ Publicadas en el diario oficial de la C.E.E. el 14/4/67.

⁴ Publicada en el mismo diario citado en nota anterior del 5/11/75.

dos directivas sobre el impuesto a la renta, a las que nos referiremos más adelante.

La experiencia de un proceso lento de armonización fiscal en la C.E.E. pone en evidencia lo dificultoso que resulta para los países reunidos apartarse de las características tradicionales de los impuestos que vienen aplicando y ceder, ante la autoridad supranacional, parte de la soberanía concerniente al uso de sus propios poderes fiscales, lo que hace pensar que este proceso, aun no iniciado prácticamente, no ha de ser un proceso fácil de completar exitosamente, al menos en un plazo razonable, dentro del Mercosur.

2. Previsiones del Tratado

No nos referiremos ex profeso a la armonización en materia arancelaria, en virtud de la firme decisión tomada en el mismo momento de firmar el Tratado de eliminar sus asimetrías mediante reducciones ajustadas a un cronograma tendiente a llegar a un arancel cero en el comercio interregional y al claro propósito de establecer un arancel externo común.

Varios artículos del Tratado evidencian que es objetivo propuesto la armonización de los sistemas fiscales internos de cada país, que presentan agudas asimetrías obstaculizadoras de la competencia entre productos y la movilidad de los factores productivos. Ello está claramente expresado en el Anexo al Tratado que se refiere a la creación de los distintos subgrupos de trabajo y está contenido en las actividades del subgrupo 10, cuya misión es la coordinación de políticas macroeconómicas. Un cronograma acordado en la reunión de Las Leñas del 27 de junio de 1992 asignó a este subgrupo de trabajo fechas límite para la tarea de comparación de los sistemas tributarios de los países reunidos.

Este programa en lo sustancial se ciñe a la imposición indirecta y para nada menciona la imposición directa a la cual sin embargo no excluye, ya que contempla la identificación de sus asimetrías, que son numerosas e importantes. Del cronograma trazado, sólo se conoce que se han realizado por expertos contratados *ad hoc* informes referidos a las características de los sistemas fiscales de los distintos países, no conociéndose que se hayan producido, como estaba previsto para diciembre de 1992 y junio de 1993, identificación de asimetrías contenidas en eventuales propuestas de refor-

mas tributarias —las que continúan promoviéndose de acuerdo con las necesidades fiscales de cada uno de los países—, ni tampoco, que se hayan producido estudios en cuanto a unificación de los criterios sobre regímenes de recaudación.

3. *Imposición general sobre bienes y servicios*

En lo que se refiere a los impuestos generales sobre los consumos, su armonización pareciera más accesible en vista de que los cuatro países reunidos en el Mercosur aplican ya la forma de Impuesto al Valor Agregado. Su empleo, como se ha dicho, ha sido exitoso en la C.E. eliminándose al 1º de enero de 1993 los controles de frontera.

3.1. *Armonización del Impuesto al Valor Agregado*

La aplicación inmediata en el Mercosur del principio de origen, que requiere una mayor uniformidad difícil de lograr en corto tiempo de las respectivas legislaciones del IVA, no parece posible. Ellas presentan diferencias importantes, particularmente la de Brasil. En cambio, parece interesante observar de cerca la experiencia que resulta del sistema actualmente en uso en la C.E. de aplicación del principio de imposición en el país de destino, cobrándose en él el impuesto por declaración, en cabeza del sujeto que introduce la mercadería al país importador y no por retención aduanera, dada la eliminación de las fronteras. Era tradicional, y rigió en la C.E. hasta el 31/12/92, el mismo sistema que hoy se aplica en el Mercosur, de control aduanero en las fronteras para permitir al exportador del país de origen obtener el reintegro del impuesto y al fisco del país de destino, percibirlo del importador en Aduana, por retención. El resultado en la práctica de la aplicación del nuevo método, que se implementa mediante un riguroso sistema de facturación, con requerimiento de indicar en la factura el número de inscripción en el IVA del adquirente del tercer país importador —para cumplir con lo cual existe un registro centralizado al alcance de todos los países de la C.E.—, y de declaración de los contribuyentes, complementado con un *clearing* de información entre las respectivas administraciones fiscales, será una invaluable experiencia que puede aprovecharse en el ámbito del Mercosur. Desde nuestro punto de vista, el logro de tal deseable objetivo

depende en buena medida del perfeccionamiento del marco institucional del Mercosur, de manera que asegure el efectivo cumplimiento de las normativas que se establezcan por parte de los distintos países y la superación de recelos iniciales acerca del resultado efectivo de la aplicación del nuevo régimen, ya que la falta de control aduanero quita resguardo a posibles evasiones o reintegros indebidos, no siendo difícil que en un primer momento deban mantenerse las fronteras al utilizar el principio de destino, tanto para mejor control de los reintegros del impuesto en el país exportador, como para la tributación en el importador en el momento del despacho aduanero.

Sin duda el mayor esfuerzo que requiere la armonización del IVA en el Mercosur está del lado de Brasil, donde el impuesto está dividido en dos esferas jurisdiccionales, lo que no sería obstáculo si en ambas responden los gravámenes a un diseño similar, condición que no se da. Las diferencias de Brasil en relación con los demás países del Mercosur, en cuanto a insumos que dan origen al reintegro de créditos fiscales en las exportaciones, debiera ser un primer aspecto que las directivas a dictarse contemplen, para comprender en él no sólo los que son integrantes físicos del bien vendido, sino también los originados en los bienes amortizables y en los bienes y servicios consumidos por el primer uso en los procesos de elaboración y/o comercialización, tal como ocurre en la Argentina, Paraguay y Uruguay.

Otro aspecto importante a armonizar es el de las exenciones, donde se observan entre los países diferencias importantes, así como en el de los servicios alcanzados, los que en Argentina se gravan de manera general, no ocurriendo lo mismo en los demás países. Ello aparte de que, en Brasil, la exportación de productos no industrializados y semi-industrializados no da lugar a reintegros del IVA y, además, están gravados a la salida del país, aun cuando con numerosas excepciones. Este tratamiento especial debería eliminarse.

En relación con los impuestos generales sobre las ventas o ingresos de tipo acumulativo que se aplican a nivel provincial y del Distrito Federal en la Argentina y, a nivel del gobierno central con destinos específicos en Brasil, más que la armonización de estos gravámenes, dados sus efectos nocivos a la economía, por su interferencia en la óptima asignación de los recursos productivos, y tal como está empeñada la Argentina, la política aconsejable es propender a su eliminación y

sustitución por otro tipo de gravámenes generales al consumo no acumulativos, o bien por el mismo IVA asignándole a nivel local, como hemos propuesto en reciente trabajo⁵, una cuota suplementaria a fijar y recaudar en la Argentina por las provincias y en Brasil con destino a los fines sociales a que está dirigido este impuesto en ese país.

3.2. *Armonización de la imposición sobre consumos específicos*

En este tipo de impuestos se manifiestan diferencias notables principalmente de Argentina y Uruguay respecto de Brasil y Paraguay pero, asimismo, entre estos dos últimos países tanto en cuanto a los productos gravados, alícuotas o tipos que se aplican que diferencian en muchos casos muy acentuadamente la carga de gravamen que pesa sobre ellos, así como en cuanto a la aplicación del principio de destino por las deficiencias de implementación que el mismo presenta en la legislación del Brasil, más acentuadamente y, asimismo, en las de Paraguay y Uruguay, en relación con la legislación argentina. Es evidente que en este tipo de impuesto, al igual que en el impuesto al valor agregado se hace necesario el dictado de una directiva que señale los bienes y en su caso los servicios que debieran estar alcanzados, así como las alícuotas mínimas y máximas por grupos de artículos que sería conveniente respetaran los países reunidos, como también que definieran adecuadamente los criterios de imposición en país de destino y la forma de aplicación, para hacerlos armónicos con los que se utilicen en la imposición general sobre los consumos.

4. *Imposición sobre la renta o ingresos*

4.1. *La experiencia de la C.E.E.*

Si bien el Tratado de Asunción se refiere en un anexo a la armonización de los sistemas fiscales no hace distinción en cuanto al tipo de imposición a que ella se refiere; es normal que la de la imposición sobre la renta y demás formas de la denominada, en general, imposición directa, no sean aspectos prioritarios, al punto que el cronograma de Las Leñas, en cuanto establece para el Subgrupo de Trabajo 10, fe-

⁵ ENRIQUE J. REIG, *Propuesta Fiscal del Gobierno Nacional a las Provincias*, "Periódico Económico Tributario", 30/12/92.

chas límite para cumplir etapas hasta el 31 de diciembre de 1995, no la menciona. Tales gravámenes "directos" han estado, sin embargo, comprendidos en los estudios preliminares cuyo objetivo es determinar las asimetrías existentes entre los distintos países y distorsiones que producen.

Como hemos adelantado, en la C.E. el renombrado informe del Comité Neumark⁶ contempló también detalladamente la armonización de la imposición sobre la renta, tanto en cuanto al impuesto societario como al aplicado a nivel de los individuos. Comienza este informe destacando las similitudes con el principio de origen, del criterio de vinculación denominado de fuente territorial y, con el principio de destino, del criterio del domicilio o de renta mundial. Pasa luego a analizar los niveles de imposición personal y societario, refiriéndose por separado al tratamiento de los distintos tipos de rentas, para particularizar finalmente sobre los problemas del nivel de la tributación societaria y de los impuestos de retención, no excluyéndose la forma de integración del impuesto sobre dividendos con el impuesto societario.

No obstante y pese a esta inicial importante preocupación, poco se hizo hasta el año 1990 en la Comunidad Europea para armonizar esta imposición. En efecto, si bien la Comisión de la C.E.E. elaboró la propuesta de directiva presentada al Consejo en 1975, ella nunca fue tratada y finalmente fue retirada por la Comisión. Recién, en cambio, han sido aprobadas el 23/7/90 dos directivas sobre el impuesto a la renta, una sobre fusiones, divisiones, transferencia de activos e intercambio de acciones de diferentes estados miembros, uniformando las reglas que liberan de imposición a estas reorganizaciones y, otra, sobre sociedades matrices y subsidiarias⁷, estableciendo un sistema de imposición a la renta que cree condiciones análogas para su tratamiento a las empresas vinculadas que operan en distintos países del Mercado Común.

Al margen de toda directiva, sin embargo, cierta armonización debió efectuarse para neutralizar la situación favorable a la atracción de capitales que tenían los países que permitían con mayor amplitud en el impuesto a la renta el cré-

⁶ FRITZ NEUMARK, chairman, *The E.E.C. Reports on Tax Harmonization. The Report of the Fiscal and Financial Committee and the Reports of the Sub-Groups A, B, C*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1963, pp. 134 y ss.

⁷ E.E.C. Tax Law II, Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, Supplement N° 95, Febrero 1991.

dito sobre el impuesto de dividendos, Cnossen⁸ en su libro de 1987 señala que “desde el Tratado de Roma, 7 estados miembros han introducido un sistema de imputación que permite a los accionistas un crédito total o parcial del impuesto societario, que puede ser atribuido a los dividendos recibidos por ellos”, a lo que se ha referido en especial con anterioridad —en 1983— un estudio afectuado por la Asociación Fiscal Internacional⁹.

Pero debe señalarse que los sistemas de imposición a la renta en Europa al instaurarse el Mercado Común Europeo eran más uniformes entre sí y presentaban menos anomalías respecto de la estructura tradicional del gravamen, que las que se ponen de manifiesto, por las asimetrías que presentan, en los existentes en los países del Mercosur. Las diferencias en aspectos tales como atribución de potestades fiscales, en que algunos países usan el criterio de fuente territorial y otros el de domicilio o renta mundial; tratamiento del ajuste por inflación que soportan o han soportado todos los países reunidos; pérdidas trasladables indexadas por inflación en algunos países y no en otros; beneficios de exención a las exportaciones y de carácter promocional —regionales o sectoriales—; etc., ponen de manifiesto la mayor necesidad de encararla inmediata y prioritariamente, a continuación de la imposición general sobre consumos.

Por otra parte, la Comunidad Europea ha dado un paso significativo en el camino de armonización de imposición a la renta al encomendar su estudio a un comité de expertos encabezado por Onno Ruding¹⁰. La lectura de este informe que dio a luz en marzo de 1992 es elocuente en cuanto a la importancia que tiene la armonización del impuesto a la ren-

⁸ SIJBREN CNOSSEN, *Tax structure developments*, en obra por él editada *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer, 1987, p. 37.

⁹ International Fiscal Association (IFA), *Imputation Systems. Objectives and consequences*, IFA Congress Seminar Series, Kluwer, Netherlands 1983. Se analizan allí las formas de imputación del impuesto societario contra el impuesto sobre dividendos, adoptadas por Bélgica a partir de 1963, por Francia en 1965, por Gran Bretaña en 1973 y por Alemania e Italia en 1977, pp. 12, 33, 51, 36 y 43 respectivamente. Un resumen de estos comentarios se hace en el trabajo del autor *Sistemas de integración del impuesto a la renta societaria*. Características y efectos económicos. Academia Nacional de Ciencias Económicas, “Anales” año 1983, reproducido en “Derecho Fiscal”, T. XXXV, p. 933.

¹⁰ Un resumen del contenido de las conclusiones del Informe Ruding de fecha marzo 18 de 1992, puede verse en la publicación *Tax Notes International*, March 23, 1992, p. 563. El texto completo de las conclusiones, *Commission of the European Communities: Conclusions and Recommendations of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* fue publicado en inglés en la revista “Diritto e Pratica Tributaria”, Genova, 1992, pp. 1261 a 1293.

ta societaria. Sin embargo, por las reservas y afirmación del principio de subsidiariedad en el accionar comunitario expresadas por la Comisión de la C.E. al considerarlo, comparadas luego por su Consejo ¹¹, puede inferirse que también la adopción mediante directivas de las medidas sugeridas, será sólo parcial, quedando sobre todo las referidas a alícuotas, integración con el impuesto personal y base de medida del impuesto societario, libradas a la acción unilateral de los países miembros.

No es del caso que examinemos con detenimiento el alcance de cada una de las proposiciones y recomendaciones contenidas en él. Si en Europa la imposición a la renta ha llevado a producir este comprensivo informe, y a analizarlo cuidadosamente los órganos superiores comunitarios, pese a que en ella se ha ajustado en mucho mayor medida que en Sudamérica a los principios y esquemas teóricos generalmente aceptados y prevalecientes en el mundo, en el Mercosur—donde las asimetrías son muy importantes y donde además están acentuadas por el fenómeno *de la inflación*—, los órganos superiores de decisión del mismo deben atribuirle la importancia que ella tiene.

Conforme a las conclusiones del Informe Ruding las distorsiones que crean las diferencias o asimetrías principales en los impuestos societarios dentro de la C.E. resultan de las retenciones en la fuente sobre los dividendos distribuidos a beneficiarios de otros países miembros, mientras que los impuestos de retención sobre intereses y regalías, en general, parecen haber causado menos severas distorsiones. Las diferencias entre los estados miembros para evitar la doble tributación sobre la renta societaria en cabeza de sociedad y en cabeza de los beneficiarios de dividendos y los métodos para evitarla, se señala, ha sido también una fuente de distorsiones, aunque la mayor que se ha localizado se refiere a las que resultan de las alícuotas del impuesto societario entre los países así como la agregación a las de los gravámenes centrales, de las que se aplican a nivel local o municipal. También se señala el efecto discriminatorio de los impuestos de igualización que varios países emplean para normalizar el crédito de impuesto permitido al beneficiario del dividendo en función del impuesto societario, en los casos en que la

¹¹ Comisión de la C.E. Comunicación del 26/6/92 y Consejo de la Comunidad (Standpoint 10.088/92, Press 206-G del 23/11/92). Bol. de las Com. Europeas N° 6 y 11, 1992, pto. 1.3.6 y 1.3.16 respectivamente.

renta distribuida presenta diferencias con la renta gravada impositivamente en cabeza de la sociedad, en razón de franquicias o de diferencias conceptuales entre las que considera el balance fiscal y las del balance comercial.

Pero no solamente en estos aspectos sustanciales de la imposición societaria y sobre dividendos se detiene el informe, sino que analiza también las distorsiones creadas por las diferentes reglas para el cálculo de la base del impuesto societario entre los estados miembros o sea, en cuanto a las normas sobre depreciación, valuación de inventarios, tratamiento del leasing, de las contribuciones sociales, de las ganancias de capital, de los préstamos entre compañías afiliadas cuya débil tasa de interés da lugar a lo que se ha denominado "thin capitalization", entre otros aspectos. El estudio se dirige también al tema de la distorsión por la falta de reglas permitiendo la compensación de ganancias y pérdidas incurridas por las empresas en diferentes países miembros, auspiciando el tratamiento del grupo de empresas como unidad. Se ocupa asimismo el informe de la competencia tributaria originada en la tendencia de algunos países miembros de introducir regímenes especiales de impuesto tendientes a atraer internacionalmente negocios de corto plazo y obtener recursos, en consecuencia, a expensas de otros países.

El resultado de estos estudios llevados a cabo por la Comunidad Europea, nos reafirma que, en el Mercosur, el punto de mira de la armonización debe dirigirse sin duda también a la llamada imposición directa. Esta armonización debe dirigirse, fundamentalmente, a eliminar o reducir las distorsiones en la competencia de productos y en la circulación de factores productivos que las asimetrías produzcan, sin que deba tener como mira la igualación de los sistemas impositivos.

4.2. *El problema del impuesto a la renta en el Mercosur*

4.2.1. *Aspectos prioritarios que requieren un accionar comunitario*

Un primer tema a analizar en la región, que obviamente no fue materia de tratamiento en la C.E., dado que en los países que la integran prevalece uniformemente el criterio jurisdiccional denominado de *residencia* o *domicilio* o de *renta mundial* es, justamente, el de vinculación jurisdiccional, dada la diferencia entre el uso de ese criterio en ellos y del tradicional en Latinoamérica de territorialidad o de la fuente.

La decisión en este aspecto pasa a ser prioritaria dentro del Mercosur. Brasil aplica el concepto de renta mundial para los individuos pero no para sociedades o empresas. Argentina recientemente ha extendido para todo sujeto el criterio de fuente que tradicionalmente aplicaba, al de renta mundial. Mientras que Uruguay y Paraguay se ciñen al criterio de fuente territorial en el impuesto que aplican sólo a nivel empresario.

El criterio de atribución de la potestad fiscal según la fuente territorial, como lo ha considerado el informe del Comité Neumark, según hemos señalado, se ajusta al principio de origen de la imposición indirecta y, en cambio, el de residencia, al principio de destino. Utilizando el primero sólo se eliminan distorsiones en la competencia entre factores si los impuestos de los distintos países reunidos fueran iguales, mientras que aplicando el principio de residencia el inversor pagará el mismo impuesto, no importa donde se haya efectuado la inversión, en atención a su domicilio o residencia. De ello resulta que el principio de fuente asegura la neutralidad nacional, pues todos los inversores en un mismo país, sean residentes o no en él, pagarán igual impuesto, mientras que el de domicilio respeta la neutralidad internacional, ya que los residentes de un país pagarán el mismo impuesto donde sea que inviertan, pero en cada país las inversiones en él soportarán la distinta carga fiscal, regida por la ley del domicilio o residencia del inversor, a menos que los impuestos de los distintos países de donde ellas provienen, sean similares. Al lado de estos aspectos de neutralidad nacional e internacional, Peggy B. Musgrave¹² sugiere que debe considerarse, además, el de equidad para el contribuyente, que expresa "es necesariamente de la responsabilidad de la jurisdicción de residencia e inherente en este principio".

Sin embargo, como los países que usan el criterio de residencia no dejan de emplear al mismo tiempo el criterio de fuente, su uso exige, para evitar la doble imposición, utilizar algún método que la elimine o corrija y el método generalizado es, como es sabido, el de crédito por impuesto extranjero, que aplican Brasil y Argentina, pero este método sólo cumple acabadamente con tal propósito si el impuesto del

¹² PEGGY B. MUSGRAVE, *Interjurisdictional coordination of taxes on capital income*, publicado en Sijbren Cnossen, Editor. *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, Antwerp, London, Boston, New York, 1987, p. 207.

país que usa el criterio de residencia es mayor que el del país de localización de la inversión, y aún, como bien señala Cnos-sen¹³, citando opinión concordante de Musgrave¹⁴ "si los Estados Miembros son, en los hechos, capaces de alcanzar con el impuesto a sus residentes por las rentas que obtienen en otros Estados Miembros". Esto nos parece posible en nuestra región en el impuesto societario, aunque no el impuesto a la renta personal pero, como bien concluye Peggy B. Musgrave¹⁵ el verdadero problema descansa en el impuesto societario ("company tax") donde "la armonización es especialmente importante con respecto tanto a eficiencia como a equidad (interindividual tanto como internacional)".

Todo ello nos lleva a dirigir nuestra primera recomendación hacia el empleo del criterio jurisdiccional de residencia, al menos en el gravamen societario o empresarial, en que la condición recién señalada parece más accesible.

En segundo lugar, debiera contemplarse la aplicación del gravamen de manera que en general alcance tanto a los sujetos sociedades o empresas como a personas físicas, pues de mantenerse en Paraguay y Uruguay la exclusión del tributo a personas físicas, subsistirá una competencia desleal en favor de la ubicación del factor trabajo en ellos. Aunque la movilidad de este factor es menor que la del factor capital, ello no deja de tener importancia si unimos al análisis basado en la eficiencia el punto de vista de la equidad. Debiera definirse, además, adoptándose un mismo criterio, qué tipo de sociedades o empresas están alcanzadas por el impuesto societario.

Un tercer aspecto importante de armonización se refiere al sistema de ajuste por inflación que se aplique. Deben establecerse las características generales de un método que produzca en todos los países miembros efectos similares, cubriendo tanto la base del gravamen, las deudas de impuesto, los tramos de la alícuota, mínimos y límites legales, como el traslado de pérdidas compensables. Las correcciones debieran extenderse a todo el universo de contribuyentes y no sólo a las empresas, evitando que la erosión de la base del impuesto por la inflación aunque no sea alta, cree condiciones

¹³ SIJBREN CNOSSEN, *Tax Structure Developments*, ob. cit. en nota 8, p. 48.

¹⁴ RICHARD A. MUSGRAVE, *Who would tax. Where and what*, en: Charles E. McLure, editor, *Tax Assignment in Federal Countries*, Camberra, ANV Press, 1983.

¹⁵ PEGGY B. MUSGRAVE, ob. cit. en nota 12, p. 223.

favorables a la inversión empresarial o a la prestación de servicios en determinado país o en desmedro de otro.

En cuarto lugar, otro tema que requiere especial consideración es el de las distorsiones que causan las franquicias o beneficios acordados en materia de promoción, tanto de exportaciones como del desarrollo de actividades productivas, sea a través de regímenes promocionales regionales o sectoriales, así como otro tipo de franquicias o beneficios, contenidos en las legislaciones del impuesto que signifiquen tratamientos diferenciales.

Los aspectos precedentemente enunciados obedecen a características especiales de la estructura del impuesto a la renta de los países del Mercosur y son temas que, naturalmente por no responder a las características que presentaba y presenta la C.E. en su tributación a la renta, quedaron en ella al margen de toda consideración, pasándose a dar importancia a otro tipo de problemas que son los considerados ya en las dos directivas emitidas en 1990 y en las propuestas del Informe Ruding. Todos ellos se refieren a aspectos en los cuales existen igualmente diferencias importantes en los países del Mercosur y son una valiosa pauta para el análisis de la armonización necesaria también en nuestros países.

El tema más importante, a nuestro juicio, para considerar pues en quinto lugar, resulta de la interrelación que se establece dentro de un mercado común, entre las actividades y empresas ubicadas en los distintos estados miembros, que impone la liberalización, con criterio similar, de las reorganizaciones de empresas, tanto que adopten la forma de fusiones, escisiones, asociaciones temporarias o joint ventures, o transferencias dentro de un mismo conjunto económico, así como adquisiciones a través de transferencias de acciones.

Ocupando un sexto lugar en el orden establecido, ubicamos el tratamiento de las rentas de subsidiarias o establecimientos permanentes de sociedades matrices situadas en otro estado miembro, así como a las correspondientes remesas recíprocas de dividendos o utilidades, del mismo modo que el tratamiento de las regalías, intereses, pagos por servicios tecnológicos y precios de transferencia en las transacciones que se realicen entre ellas, siendo deseable que en una etapa ulterior, esta armonización se extienda aun a las relaciones entre empresas no vinculadas y, asimismo, al tratamiento de los pagos al exterior, no sólo a beneficiarios de países miembros,

sino también de terceros países, de cualquier naturaleza de renta y, principalmente, de dividendos y utilidades.

Con igual prioridad, debieran dictarse las medidas que autoricen la compensación de pérdidas con ganancias que obtengan en los países miembros sociedades matrices subsidiarias y sucursales, compensación que, claro está, de ninguna manera dentro del Mercosur debiera constituir una canasta separada respecto de las ganancias de las sociedades matrices, criterio éste que ha adoptado Argentina en su reciente legislación sobre renta mundial y que emplea Brasil para personas físicas. De su aplicación en la región al menos, se debería hacer excepción. En general, debe tener también prioridad el tema de armonizar el sistema de compensación de pérdidas en los impuestos personal y societario dentro de los países miembros.

4.2.2. *Aspectos a sugerir que implementen en forma directa los Estados Partes, por aplicación del principio de subsidiariedad en el accionar comunitario*

Por último, los aspectos relativos a alícuotas en la imposición personal sobre los dividendos o utilidades distribuidas, así como —con menos prioridad—, las bases del impuesto societario, deberían ser también materia a armonizar y quizás, por aplicación del principio de subsidiariedad en el accionar de los órganos comunitarios, sería preferible políticamente que ella se realice tomando conciencia de su conveniencia y por acción unilateral de cada país, como ha ocurrido en la C.E. según hemos mencionado, en relación con la imputación del impuesto societario en el impuesto personal que alcanza a los dividendos.

Si bien actualmente no existen diferencias sustanciales en las alícuotas que aplican los países del Mercosur en el impuesto societario, debería aconsejarse que se mantengan alícuotas semejantes, que no den lugar, por lo bajas, a que en los pagos a beneficiarios del exterior se pierdan recursos que se transfieran a fiscos extranjeros, las que deberían oscilar alrededor del 35 %; asimismo, en los casos en que las alícuotas a nivel societario sean menores a las máximas del impuesto personal, o bien los dividendos debieran incluirse en el impuesto personal con una mecánica que permita imputar como pago a cuenta el total del impuesto societario, o bien

estableciéndose una retención en carácter de pago definitivo sobre los dividendos, de manera que sumado al impuesto societario, se alcance la alícuota máxima del impuesto personal. Esto último sólo debería ser transitorio, mientras se siga considerando alejado de las posibilidades de administración tratar a los pequeños inversores diferenciadamente de los grandes tenedores accionarios. En cuanto sea posible perfeccionar el sistema para aplicar la variante indicada en primer término, ésta debería recomendarse, con devolución automática del saldo a su favor, a los pequeños inversores que no llegan a la tasa máxima del impuesto personal, a fin de ajustar la imposición sobre los dividendos en cabeza de ellos, a su propia capacidad contributiva.

En cuanto a los aspectos relacionados con la fijación de bases comunes para el cálculo de la imposición a la renta, el primer tema a considerar en el Mercosur es el de la valuación de los inventarios, dada la disparidad que presenta Argentina con el empleo de valores corrientes, que generan ganancias por mera tenencia de los bienes cuando hay cambios positivos en sus precios relativos, respecto de los métodos tradicionalmente basados en el costo histórico que utilizan los demás países. Los temas relacionados con depreciación, tratamiento del leasing, gastos deducibles, costos originados en las sociedades matrices, contribuciones jubilatorias de trabajadores expatriados abonadas a otros fiscos y consideración de las ganancias de capital en la base, no dejan de ser aspectos importantes que sería deseable sean objeto de armonización.

4.3. Contribuciones salariales con fines sociales

Tanto las contribuciones patronales como las de los dependientes tienen niveles altos, tanto en Argentina como en Brasil y Uruguay, rondando sumadas el 50 % y deben requerir esfuerzos para reducirlas a límites cercanos a las muy inferiores que aplica Paraguay. Argentina está empeñada en el presente momento en la reducción de unas y otras.

Aun cuando hay estudios que se manifiestan en sentido contrario, es de general aceptación que estas contribuciones, tanto las empresariales como las de los dependientes, repercuten en el nivel de ingreso de estos últimos, produciéndose una traslación hacia atrás de las primeras. De cualquier modo la preocupación por su armonización debe analizarse a ambos niveles. Por otra parte y como lo señaláramos con

Jorge Macón en trabajo presentado al Congreso de la International Fiscal Association de Buenos Aires de 1984, estas contribuciones adoptan en general el criterio de origen¹⁶, aunque el de residencia se aplica de manera complementaria cuando el trabajador es empleado transitoriamente en países del exterior, preservando así sus ingresos previsionales el país del cual procede. El criterio de origen subsiste en general cuando esta ocupación se torna permanente, lo que en un mercado común ocurre al establecerse sociedades subsidiarias o sucursales de empresas matrices de uno de ellos en otro u otros. En estos casos el método de exclusión o exención en el país que no mantenga su potestad fiscal es idóneo para evitar la múltiple imposición y fue de general aceptación en los países que participaron en el estudio hecho en esa oportunidad, aunque el método del crédito total o parcial de la contribución salarial extranjera frente a la propia se consideró el adecuado para evitar una doble imposición en países que mantengan su potestad fiscal. La aplicación de estos principios en el Mercosur sería la forma deseable para armonizar las contribuciones salariales, al lado de la política antes aconsejada de reducción de sus alícuotas, tanto por su inequidad, consecuencia de su incidencia efectiva, como por ser ello necesario ante las mucho menores aplicadas por Paraguay.

4.4. *Imposición patrimonial*

Según hemos visto ésta sólo existe actualmente, con caracteres disímiles, en la Argentina y Uruguay. Argentina ha anunciado y está empeñada en eliminar el impuesto a los activos que se aplica a nivel de empresas y que actúa como un impuesto mínimo a la renta ya que el impuesto a la renta es computable a cuenta del pago del impuesto a los activos. En Uruguay el impuesto a nivel de empresas permite la deducción de ciertos pasivos. Existe aparte el impuesto sobre el patrimonio neto con los caracteres tradicionales en Uruguay y sujeto al criterio de fuente territorial y un impuesto sobre los bienes patrimoniales no afectados a actividades pro-

¹⁶ JORGE MACÓN y ENRIQUE J. REIG, *Las contribuciones de Seguridad Social como carga fiscal sobre las empresas que desarrollan actividades internacionales*, Ponencia General, Cahiers de Droit Fiscal International, IFA, Vol. LXIXb, Kluwer, Holanda, 1984, p. 13 y ss.

ductivas, aplicado con el criterio de domicilio o residencia en Argentina.

La armonización de este tipo de imposición aunque de menor prioridad es igualmente deseable y podría lograrse sobre la base de la eliminación de la imposición patrimonial a nivel de empresas o, al menos, una política de alícuotas que no supere las máximas aplicadas por Argentina y actual de Uruguay, del 2 %, con exclusión del gravamen en años de instalación, para las empresas nuevas o que amplíen significativamente su capacidad productiva. En el caso de aplicarse el impuesto a nivel de empresas, debería ser computable a cuenta del impuesto al patrimonio neto individual, tributo que en su forma tradicional debiera ser el que se aplicare a nivel personal si ello así lo decidieran los países miembros del Mercosur.

Por otra parte, debería uniformarse en esta forma de imposición el criterio de vinculación jurisdiccional y si para el impuesto a la renta se ha recomendado hacerlo sobre la base del domicilio o residencia, el mismo criterio debiera ser el aconsejable para la imposición patrimonial, para evitar distorsiones en la localización de los factores capital y trabajo.

4.5. *Incentivos a las exportaciones*

Si bien en este campo, como lo expresamos en el título IV, las asimetrías que se manifestaban en los países del Mercosur han disminuido sensiblemente en los últimos años, subsisten ciertamente algunas de ellas y es deseable que se eliminen totalmente tales beneficios, evitando que los países perjudicados, por las mejores condiciones de competencia que crean a los exportadores de los países que los otorgan, se vean motivados para acudir a contramedidas de salvaguardia. Sólo debieran pues permitirse estos incentivos de acuerdo con las reglas del Gatt, en forma de reintegros de la imposición interna sobre consumos en favor de los bienes y servicios exportados, basados en el principio de destino, es decir con eliminación sólo del impuesto del país de origen que se pueda precisar que integra el valor de aquello que se exporta, evitando toda concesión de franquicias a la exportación en la imposición a la renta.

Palabras finales

La tarea emprendida para el logro del Mercosur es ardua y ambiciosa. Las distorsiones causadas por las asimetrías a armonizar y los ajustes necesarios en las respectivas políticas económicas y fiscales pueden considerarse casi vallas insalvables. Sin embargo, el empeño y dinamismo que evidencia el emprendimiento, tanto en los respectivos gobiernos como en los sectores empresariales interesados, hacen pensar en la posibilidad de que esta vez un proyecto de integración económica en Latinoamérica se lleve a buen fin y no quede estancado al llegar a su primera etapa, la zona de Libre Comercio.

El respaldo internacional que ha tenido tanto en Norteamérica, en que por primera vez el gran país del Norte firma, el 19/6/91, en Washington, el acuerdo conocido como "Cuatro más Uno", con países que constituyen una región y la asistencia lograda de la Comunidad Europea, mediante el Acuerdo de Cooperación firmado el 29/5/92, evidencian que la seriedad de su accionar y progreso hacia sus metas, es reconocida y apoyada más allá de las fronteras de los Estados Miembros. Esperemos que momentáneos desencuentros derivados de la delicada situación económica y políticas proteccionistas de Brasil sean superados y el auspicioso proyecto en marcha finalmente se concrete.