

LA POLÍTICA FISCAL DEL GOBIERNO DE PARANÁ

*Roberto Requião de Mello e Silva**

La tributación en Brasil se reparte entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, entidades que según la Constitución componen la República Federativa de Brasil. El Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre Productos Industrializados (parecido al IVA, pero restringido al sector de manufacturas) y los impuestos denominados reguladores (sobre el comercio exterior) son competencia del Gobierno Central. A los Estados se les ha transferido el ICMS (Impuesto de ventas mercantiles y de prestación de servicios de transporte y comunicación), siendo éste el único tributo que pueden utilizar para desarrollar políticas públicas de desarrollo regional.

Palabras clave: *tributación, desarrollo regional, pequeña y mediana empresa, incentivos fiscales, Brasil.*

Clasificación JEL: *H25, R58.*

1. Introducción

La tributación en Brasil se reparte entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, entidades que, acorde con la Constitución, componen la República Federativa de Brasil. En esta configuración los impuestos que, normalmente, se usan como instrumentos de política económica —el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre Productos Industrializados (una especie de Impuesto sobre el Valor Añadido —IVA— restringido al sector de manufacturas) y los impuestos denominados reguladores (sobre el comercio exterior)— pertenecen al Gobierno Central.

No obstante esta configuración, a los Estados se les ha hecho entrega del impuesto de ventas mercantiles y de prestación de servicios de transporte y comunicación (ICMS), tributo equivalente al IVA europeo, de naturaleza no acumulativa (en el sistema mundialmente conocido de créditos y débitos), que abarca todas las etapas de la producción y distribución de mercancías y de los servicios mencionados, incluido el sector minorista.

Con demarcaciones muy rígidas existentes en el propio texto constitucional y desarrolladas en ley nacional que restringen la actuación tributaria de las unidades federales, éste es el único tributo apto para desarrollar políticas públicas con vistas al desarrollo regional. (Se debe tomar buena nota de que la reforma tributaria que se tramita en el Congreso Nacional,

* Gobernador del Estado de Paraná.

propuesta por el Gobierno Federal, reduce de modo radical la competencia actual de los Estados para legislar sobre este impuesto.)

Aclaradas estas limitaciones que los Estados tienen para actuar en la economía, el nuevo Gobierno del Estado de Paraná, que tomó posesión en enero de este año, con una situación económica recesiva, resultado de políticas neoliberales que en mucho han contribuido al estancamiento del país, ha decidido utilizar el ICMS como herramienta, en el área de la Renta, para dar nuevo ánimo a la economía del Estado. Se ha ocupado, inmediatamente, de implementar algunos cambios significativos en el ámbito del ICMS, que se describen a continuación.

2. Nuevo régimen fiscal de las microempresas y empresas pequeñas

El Decreto n.º 246, de febrero de 2003, busca, como directriz básica, generar un ambiente propicio a la consolidación y al florecimiento de negocios a pequeña escala económica y evitar el elevado índice de «mortalidad» que tiene lugar hoy en día en este sector. (Hay estudios que señalan que las pequeñas empresas son responsables, en Brasil, de cerca del 85 por 100 del empleo generado por la iniciativa privada.)

En este contexto, su principal característica ha sido la de graduar la carga tributaria mediante la adopción del principio de la progresión de incidencia del ICMS, permitiendo que el contribuyente pueda estar encuadrado, mes a mes, y de acuerdo a las peculiaridades operativas y a la estacionalidad de su área de actividad, en distintas escalas de contribución. (Principios de la flexibilidad y de la justicia fiscal.)

Así:

a) Los contribuyentes con ingresos brutos anuales de hasta 180.000,00 R\$, o mensuales de hasta 15.000,00 R\$, no pagarán ICMS (porcentaje cero).

b) Pasando la cuantía de 180.000,00 R\$. y hasta 480.000,00 R\$. (o hasta 40.000,00 R\$. mensuales) pagarán el 2 por 100.

c) A los que superen los 480.000,00 R\$. y hasta 1.200.000,00 R\$. (o hasta 100.000,00 R\$. mensuales) les será cobrado un 3 por 100.

d) Los que estén entre 1.200.000,00 R\$. y 1.500.000,00 R\$. (o 125.000,00 R\$. mensuales, en el límite superior) pagarán un 4 por 100 al Erario.

Tal como está hecha la progresión, se eliminan las llamadas «fronteras secas» entre los niveles de la tabla y se respeta la estacionalidad de los negocios, a la vez que se elimina una tributación que castigue el crecimiento de la empresa, que estimula el engaño sobre la capacidad de la misma y que exige la presencia física constante del fisco. El modelo del nuevo régimen no crea ningún obstáculo para que el contribuyente registrado apunte sus facturas de compra y/o exija su emisión, lo que llevaría a una ampliación de los niveles de recaudación de los otros contribuyentes.

El nuevo sistema de tributación es simple, transparente y de fácil asimilación, habiendo ya producido un aumento del número de establecimientos contribuyentes incluidos, pasando de un total de 120.205 (febrero de 2003) a 123.507 (marzo de 2003), distribuidos en 80.303 establecimientos que actúan en el sector del comercio; 27.341, en la industria (eran 23.800 en febrero); y 15.863, en el de servicios y transportes, y otros.

Y además, como los contribuyentes que optan por el sistema simplificado no podrán pasar créditos del ICMS a los adquirentes de sus mercancías, se ha hecho innecesario establecer restricciones de encuadramiento según el tipo de actividad ejercida. Los precios de las mercancías y/o servicios resultado de negociaciones entre las partes son los que determinarán la permanencia o la vuelta al régimen normal de tributación, de manera a transmitir eventuales créditos para el operador siguiente del ciclo de producción y de distribución.

3. Anulación de la diferencia entre las tasas internas y las tasas entre Estados en las operaciones entre contribuyentes

En Brasil, fruto de una política nacional de distribución entre los Estados de la recaudación del ICMS, las tasas internas que se cobran en el territorio de un Estado son diferentes de las tasas interestatales. Esto se traduce en una distorsión en los negocios, ya que los contribuyentes prefieren adquirir mercancías en otros Estados, porque las operaciones realizadas entre un Estado y otro tienen un arancel inferior al vigente para las operaciones internas.

Ésta es la razón por la que el Gobierno del Estado de Paraná aprobó el Decreto 949-03, que contempla la medida inédita de reducir la carga del ICMS en las etapas de producción y de distribución de mercancías que anteceden al consumo final. Beneficia, por eso, especialmente a los contribuyentes industriales y a los comerciantes mayoristas. Su novedad reside en la circunstancia de abarcar todas las mercancías —dentro del principio de que aún tendrán que pasar por uno o más ciclos económicos hasta llegar al consumidor final— que hoy día tienen una incidencia del 18 por 100 en las compras realizadas dentro del Estado y rebajarla hasta el 12 por 100. En términos prácticos, los seis puntos porcentuales son aplazados y capturados en el instante en que el minorista realiza la venta de la mercancía al consumidor final, sea éste una persona física o jurídica. Anteriormente, este aplazamiento se daba solamente para algunas mercancías y mediante ajuste firmado en regímenes especiales.

Con la implantación de esta medida, se estima, ahora, una verdadera revolución en las relaciones industriales y comerciales de Paraná, que favorece una «paranización» de las compras e incentiva, a medio plazo, la habilitación y el registro de nuevos suministradores en el territorio del Estado.

Desde otra óptica, ésta encaja con el nuevo régimen de tributación de las micro y pequeñas empresas, porque sus efectos económico-financieros son evidentes: los suministradores paranaenses tendrán capacidad para ofrecer precios competitivos y, al retirar los seis puntos porcentuales del ICMS de los precios propiciarán una disminución en las necesidades de capital de rotación, además de una reducción, en cascada, de impuestos federales acumulativos que inciden sobre los ingresos de las empresas (PIS, COFINS, CPMF) y de algunos costos administrativos y operativos de los contribuyentes.

4. Incentivos a la Industria: Programa *Bom Emprego Fiscal* (Buen Uso Fiscal)

Finalmente, además de algunas medidas puntuales, como la disminución de la parte alícuota del impuesto del 18 por 100 al 7 por 100 para materiales de construcción civil, el Gobierno acaba de lanzar un amplio sistema de incentivos a la industrialización del Estado denominado *Bom Emprego Fiscal*.

Este Programa consiste en el aplazamiento del ICMS «incremental» (impuesto resultante de nuevas inversiones) por un plazo de 48 meses, con pago también en los 48 sucesivos, sin intereses y solamente con el ajuste de los índices de devaluación de la moneda en este período. El porcentaje del nuevo ICMS varía en función de la ubicación del establecimiento industrial: cuanto más pobre sea la región (conforme al índice de desarrollo humano-IDH), mayor es la parte del impuesto a aplazar, siendo la norma válida tanto para nuevos negocios como para los ya instalados, y afecta por igual a empresas brasileñas y extranjeras.

Aliada del Programa, también existe la posibilidad de que la industria, que se beneficia del *Bom Emprego* pueda postergar el pago del impuesto de la energía

eléctrica por un plazo de 24 meses, pudiendo realizarse de forma fraccionada en los 24 meses siguientes, lo que es, en rigor, un refuerzo más para el capital circulante de las empresas.

Además, el Estado de Paraná, no se ha apropiado del último incremento de un 25 por 100 en la tarifa de energía eléctrica, aprobado por la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), entidad que regula todo este sector. El aumento figura en la factura de energía, pero se da, de forma absoluta, como descuento a aquellos consumidores que llevan el pago de sus cuentas al día.

De esta manera, con la postergación de los plazos del ICMS y la no incorporación del aumento nacional de energía eléctrica tenemos, con los incentivos ya citados, energía abundante —ya que producimos mucho

más de lo que consumimos— y con el menor coste de todo el país, para ofrecer a los que inviertan en nuestro Estado. La industria, el comercio, los servicios, los consumidores residentes, todos están preparados para recibir el beneficio de este incentivo del Gobierno de Paraná.

Todas esas medidas, de este modo, convergen en dirección contraria a la lógica actual del sistema tributario brasileño —de obtener un aumento de la recaudación con el incremento de las partes alícuotas nominales y la penalización de la economía— y de hacerla funcionar, en lo que compete al Estado, no solamente en su función primaria de suministrar recursos al Tesoro, sino también como eficaz instrumento auxiliar de generación de empleo y distribución de renta.