

La reforma tributaria necesaria en Argentina

Problemas estructurales, desafíos y propuesta

Jorge Gaggero* y Federico Grasso**

1. La reciente historia fiscal (1975-2002)

La historia fiscal argentina del último cuarto de siglo no ha sido escrita aún. Cuando esto ocurra, al leerla se escuchará –con seguridad– el “trueno de la historia” del que hablaba Joseph Schumpeter¹: podrá entonces develarse un derrotero signado por la *inequidad social*, la *impotencia estatal* y el notable proceso de *disolución nacional* que ha sufrido la Argentina durante ese período. Resulta casi obvio recordar, a esta altura de los acontecimientos, que los costos más altos del reciente extravío nacional se deben a las rupturas político-institucionales y a los experimentos macroeconómicos *contra natura* a ellas asociados. Debe señalarse, sin embargo, que el aporte de la política fiscal a esta historia de fracasos no ha sido menor (Gaggero, 2004c ó 2004d).

La *inequidad social* ha sido estimulada desde el campo fiscal por dos vías. En primer lugar, el gasto público ha resultado cada vez más ineficaz en su función redistributiva, como consecuencia de tres desarrollos paralelos y vinculados entre sí:

- i) las sucesivas crisis han resultado en una muy baja tasa de crecimiento de la economía, lo que ha limitado, a su vez, el nivel del gasto público;
- ii) los servicios pagados por una creciente deuda pública “externa” han restado cada vez más recursos al cumplimiento de las obligaciones internas del Estado; y
- iii) la propia (y creciente) ineficacia de la gestión estatal y la cada vez más injusta distribución del gasto “primario” (el destinado a las obligaciones internas) debidas tanto a lo antes señalado cuanto a la creciente influencia del poder económico concentrado, al deterioro de la representación política y al debilitamiento del control ciudadano.

En segundo lugar, debe destacarse que la evolución del sistema tributario lo ha tornado muy injusto (regresivo), como consecuencia de las reformas normativas promovidas por los “grandes intereses” así como por el crecimiento de la elusión y la evasión impositivas. Esta evolución –en rigor, una involución en muchos planos relevantes– resulta particularmente

* Economista, miembro del “Plan Fénix” e investigador del CEFID-AR.

** Economista, investigador del CEFID-AR.

¹ Joseph A. Schumpeter (1954) escribió : “ El espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal [...]. Aquél que sepa escuchar este mensaje podrá entender el trueno de la historia mundial más claramente que ninguno”.

notable. La Argentina era, hacia la mitad del siglo pasado, un país que mostraba una estructura tributaria bastante madura y progresiva, más parecida a la de las naciones desarrolladas que a la de los países de su propio pelotón.

La *impotencia estatal* se expresa, en el terreno fiscal, en una administración pública que no ha podido controlar de un modo razonable ni el nivel de sus ingresos ni su aplicación al gasto.

El proceso de *disolución nacional* ha sido estimulado - por último - por una dinámica muy negativa del endeudamiento externo, vinculada a la cadena *evasión y elusión impositivas-corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda* y a una persistente irresponsabilidad fiscal de los gobiernos. Ambos problemas han incidido en el debilitamiento adicional de la economía - que se ha sumado al daño ocasionado por las ya mencionadas políticas macroeconómicas *contra natura* - hasta extremos impensados y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal. Una prueba de esto último ha sido - y lo es todavía, a pesar de los recientes cambios positivos de política - la ineficacia de los controles “de frontera” (físicos, impositivos y financieros), sin los cuales no puede gestionarse con chances de éxito la política fiscal (tampoco la monetaria ni la cambiaria).

La crisis fiscal estructural argentina “de largo plazo” y, en particular, la involución tributaria registrada durante el último medio siglo -de modo especialmente acentuado durante el período 1975-2001- no parece tener paralelo entre los países de Occidente, los cuales han sostenido en líneas generales un rumbo fiscal progresivo (más allá de las vicisitudes políticas y económicas de la “coyuntura”; ver Weber y Widlavsky, 1983). Esta “anomalía” argentina plantea desafíos particularmente exigentes a todo intento de reforma (ver sección 3).

2. Los problemas tributarios estructurales

Como consecuencia de los desarrollos que se han esbozado, los problemas tributarios estructurales de larga data pueden hoy sintetizarse en cuatro núcleos clave (Gaggero y Grasso, 2005):

La *insuficiente capacidad recaudadora* del sistema tributario, agravada durante la década del 90 como consecuencia de la reforma previsional y los cambios tributarios logrados, a su favor, por los “grandes intereses” (Gaggero, 2004c).

El *desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario*, que resulta del excesivo peso de los impuestos sobre los consumos - en especial, un IVA de muy alta alícuota general - y de la notoria debilidad de la imposición a las ganancias y a los patrimonios de las personas. Este desequilibrio explica la extrema injusticia (*regresividad*) del sistema tributario argentino (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, y Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002).

El *problema fiscal federal* que también viene de lejos, se ha agravado en los últimos años y dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático (Gaggero, 2004a y 2004b).

Y por último –quizás lo más grave– *la debilidad de la administración tributaria*, que no ha conseguido reducir de un modo relevante y sustentable a la evasión impositiva (Gaggero, 2000 y 2002a). Esta circunstancia ha limitado severamente el financiamiento fiscal, altera la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema (ya que son los sectores que gozan de más altas rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo). En las condiciones de Argentina resulta imposible, sin embargo, alcanzar mejoras sustanciales (y sostenibles) en la recaudación con mero progreso de la administración tributaria. Este último no podría sustituir a las importantes reformas normativas que resulta indispensable encarar, además de las reformas profundas y consistentes que se deben promover en muchas otras áreas de la administración pública en las que debe sustentarse toda gestión tributaria (incluyendo entre ellas al Poder Judicial).

El nivel de la evasión tributaria consolidada, del orden del 40 %, es enorme en la Argentina. En los países desarrollados promedia el 10 % y en los de desarrollo intermedio oscila entre el 20 y el 30 % (en Chile es del orden del 20 %, la mitad que en nuestro país). Las prácticas de evasión tributaria han alentado además el aumento del empleo “no registrado”. Por esta razón, una reforma tributaria adecuada mejoraría sustancialmente la posibilidad de éxito de las iniciativas que buscan su creciente formalización.

La cuestión de la regresividad del sistema tributario debe ser encarada no sólo por razones de equidad sino porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos económicos muy negativos (sobre el nivel de la demanda interna y sobre la inversión, entre otros).

3. Los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales

La negra profecía formulada por un agudo observador francés - en el peor momento de la reciente crisis - no se ha cumplido aún, afortunadamente. Aunque en una perspectiva “estratégica” todas las opciones están todavía abiertas para la nación argentina, aún la catastrófica entrevista en el año 2002 por Alain Touraine ² (ver Gaggero, 2002b y Gaggero y Grasso, 2005).

Entretanto, los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y, desde mediados de 2003, por la primera administración elegida por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del régimen de convertibilidad han sido –más allá de los errores cometidos– notablemente eficaces para estimular la recuperación económica y el comienzo de un proceso de mejora del nivel de empleo. En sólo cuatro años, se ha superado el nivel de actividad previo a la *debacle* y de continuar este rumbo –que las autoridades económicas confían en que podrá ser sostenido hasta el final de la presente

² Sostuvo Alain Touraine en una conferencia acerca de la situación Argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002: “La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo...El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición...Con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros [países] en ese fenómeno de desintegración [de los Estados-Nación] a nivel mundial”.

década– en breve podrían alcanzarse niveles de desempleo inferiores al 10 % (no considerando como empleados a los beneficiarios de los planes sociales *ad hoc*) y, hacia el bicentenario de su nacimiento como nación, la Argentina podría mostrar una situación laboral más parecida a la predominante dos décadas atrás que a la heredada del derrumbe del año 2001. Sin embargo, ya superado el período de recuperación, el nivel de crecimiento y la creación de empleos dependerán, en buena medida, del dinamismo y el perfil de la inversión. En el mejor de los escenarios imaginables resultará difícil que se puedan mantener las tasas de crecimiento así como las elasticidades empleo/producto alcanzados en el pasado inmediato.

Las claves de estos desarrollos macroeconómicos han sido:

- i) el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y –lo que resulta especialmente importante– la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo;
- ii) la adopción de políticas fiscales y monetarias sanas, prudentes y consistentes con esa política cambiaria;
- iii) una negociación y gestión inéditas con los tenedores de bonos en default y el FMI que ha permitido arribar a una reestructuración adecuada de la deuda externa con el sector privado, cancelar la totalidad de la acumulada con el FMI y aspira a renegociar en términos convenientes a la mantenida con el *Club de París*, sin admitir la aplicación de recetas de política que pudiesen comprometer la recuperación económica, los objetivos de paulatina recomposición social y la propia sustentabilidad de los servicios de la deuda en un horizonte de mediano y largo plazo;
- iv) un firme compromiso de no volver a caer en el clásico ciclo de endeudamiento público, expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PIB; y, en general,
- v) la adopción de enfoques de política heterodoxos -bastante alejados de la ortodoxia dogmática predominante durante la década de los 90- que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de la exportaciones y, en una medida mucho más limitada, a una mayor equidad social.

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y del mantenimiento y ampliación de los tributos “extraordinarios” –junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis– aseguró muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e –incluso– acumular reservas para el momento en que comenzase el servicio de la que fue reestructurada (y luego para reponer las “invertidas” en la cancelación de la deuda con el FMI). El “ajuste fiscal consolidado” logrado ha tenido una magnitud del orden de los 5 puntos de PIB; se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a 1 punto de PIB a un excedente promedio superior a 4 puntos durante el trienio 2003-05. El nivel alcanzado en este trienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados –del orden anual promedio de 4,05 puntos del PIB, integrado por 2,35 puntos de PIB correspondientes a las retenciones y 1,7 al impuesto a los débitos y créditos (ver

Cuadro; las primeras forman parte de los “derechos de exportación”)– ha resultado similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2005 explica más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PIB, ver Cuadro) y la mayor parte del ajuste fiscal antes mencionado.

Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (*)
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	1,26	1,61	2,03	2,44	2,51	2,57	2,90	3,21	3,56	3,98	3,99	3,04	4,30	5,26	5,52
Personas físicas	0,02	0,33	0,57	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	1,39	1,38	1,13	1,33	1,38	1,53
Compañías, sociedades de capital o empresas	0,59	1,21	1,35	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	2,31	2,32	1,56	2,64	3,64	3,72
A las Ganancias	S/d	0,84	1,16	1,42	1,53	1,47	1,76	1,99	1,92	2,10	2,11	1,39	2,28	3,37	3,51
Activos	0,59	0,37	0,19	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	(:)	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0,21	0,20	0,17	0,36	0,27	0,21
Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)	(:)
Aportes y contribuciones a la seguridad social	4,67	5,39	5,58	5,40	4,75	3,95	3,79	3,69	3,55	3,40	3,23	2,83	2,83	3,04	3,29
Empleados	S/d	s/d	s/d	s/d	1,24	1,03	0,91	0,83	0,80	0,87	0,81	0,61	0,63	0,63	0,68
Empleadores	S/d	s/d	s/d	s/d	2,92	2,26	2,34	2,40	2,36	2,14	2,05	1,98	2,01	2,17	2,34
Autónomos	0,23	0,30	0,30	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,39	0,39	0,38	0,24	0,19	0,24	0,26
Empleados y empleadores no identificados	4,43	5,10	5,28	4,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sobre la propiedad	1,28	0,60	0,16	0,14	0,16	0,28	0,21	0,31	0,37	0,44	1,43	1,77	2,03	2,13	2,16
Bienes personales	0,01	0,05	0,06	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29	0,17	0,43	0,37	0,34
Créditos y débitos bancarios	0,99	0,32	(:)	(:)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,09	1,55	1,57	1,74	1,81
Otros	0,28	0,23	0,10	0,08	0,04	0,04	0,04	0,05	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,02	0,01
Internos sobre bienes y serv.	6,69	8,93	8,90	8,67	8,54	8,73	9,22	9,10	9,02	9,18	8,09	7,13	7,71	9,04	9,00
Imp. Gral sobre bs y serv	3,75	6,41	6,88	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,62	6,69	5,71	4,88	5,57	6,92	6,96
Imp. selectivos a la prod. y al consumo de bienes	2,78	2,39	1,90	1,78	1,63	1,68	2,09	1,98	2,02	2,06	2,09	2,17	2,08	2,07	2,01
Imp. sobre serv. Específicos	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,39	0,43	0,28	0,09	0,06	0,05	0,03
Sobre el comercio y las transacciones internac.	1,03	1,05	1,07	1,12	0,81	0,86	0,99	0,96	0,83	0,73	0,64	2,05	3,03	3,05	3,09
Derechos de importación	0,36	0,69	0,54	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,79	0,68	0,57	0,40	0,59	0,73	0,73
Estadística de importación	0,14	0,26	0,49	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Derechos de exportación	0,31	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	(:)	0,01	0,01	0,01	0,02	1,61	2,45	2,29	2,33
Otros	0,21	0,07	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	-0,03	0,03	0,02
Otros	0,72	0,47	0,52	0,37	0,38	0,02	0,01	0,04	0,14	0,14	0,13	0,09	0,08	0,15	0,17
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,36	0,42	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	-0,01	(:)	0,01	0,01	0,02	(:)	0,04	0,03
Régimen Simplific. para pequeños contrib (impositivo)	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,14	0,12	0,11	0,07	0,08	0,11	0,14
Recursos cuasitributarios	0,36	0,05	0,00	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros	-	-	-	-	(:)	(:)	0,01	0,01	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NAC.	15,64	18,06	18,26	18,14	17,15	16,41	17,13	17,31	17,47	17,87	17,50	16,91	19,98	22,67	23,23

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (*)
Deducciones	0,05	0,13	0,35	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,20	0,21	0,20	0,39	0,36	0,35	0,36
Reintegros a la exportación	0,05	0,13	0,33	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,20	0,20	0,39	0,36	0,35	0,36
Otros reintegros	(:)	0,00	0,02	0,10	0,08	0,04	0,02	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)	0,00
RECAUDACION NETA IMPUESTOS NAC.	15,58	17,93	17,91	17,70	16,71	16,14	16,90	17,14	17,27	17,67	17,30	16,51	19,62	22,32	22,87

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

Abrev.: (*) : Estimado

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(:): El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

Los ingresos tributarios y previsionales consolidados –vale decir, los que incluyen la recaudación de las jurisdicciones subnacionales- eran de algo más de 21 puntos de PIB en 2001 y ascendieron a 27 puntos del PIB en 2005³. Por último, los recursos totales consolidados –que comprenden además el rubro “otros ingresos”, no tributarios ni previsionales- crecieron de 23,7 a 29,4 puntos de PIB en el mismo período. Como se ve, lo sustancial del ajuste fiscal de 5 puntos más arriba mencionado se explica por el progreso de la recaudación tributaria nacional.

Esta última circunstancia, a la par de mostrar un notable logro en el corto plazo, plantea importantes desafíos en un horizonte mediano y largo. Esto es así porque, por un lado, los exitosos resultados fiscales “corrientes” difieren apreciablemente de los “estructurales”, que el estado argentino aún no calcula –como sí lo hace el chileno- siendo que estos últimos resultados, y no los “corrientes”, deberían constituir la base de la política fiscal de mediano y largo plazo. En síntesis, los resultados “estructurales” corrigen a los “corrientes” de modo de eliminar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos y todo otro efecto “extraordinario” –como, por ejemplo, los derivados de precios inusualmente elevados de los productos exportados por el país o de una reducida tasa de interés internacional- que estén afectando a los resultados fiscales “convencionales” o “corrientes”. Sin entrar en mayor detalle resulta claro, entonces, que el presente resultado fiscal “estructural” argentino sería bastante distinto –si fuese calculado- al que muestran las cuentas oficiales, que se atienen al cálculo “convencional”.

Ahora bien, luego de esta breve referencia a los desarrollos de política del último trienio podemos imaginar un escenario macroeconómico para los próximos años (Gaggero y

³ Durante el mismo período, la estructura de los ingresos tributarios y previsionales consolidados cambió significativamente: los tributos sobre las rentas (incluidas las retenciones sobre las exportaciones) y los patrimonios aumentaron su peso en el total desde alrededor del 25% hasta el 33%, mientras que los tributos internos sobre los consumos y las transacciones (incluido el “impuesto al cheque”) disminuyeron su participación desde alrededor del 53% hasta el orden del 50%. Las restantes cargas (incluidas las previsionales como rubro principal) también cayeron desde el 22% hasta el 17%. Resulta obvio que esta tendencia ha atenuado, de un modo parcial y en el largo plazo difícil de sostener, la regresividad del sistema tributario argentino.

Grasso, 2005), marco de referencia indispensable para el diseño de una reforma tributaria, que tuviese las siguientes notas:

- continuidad de la **política de tipo de cambio alto y sostenido**, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005);
- **una política monetaria que atienda a una razonable estabilidad del nivel de precios y cuide de no desatender –al mismo tiempo– el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo** (Abeles y Borzel, 2004);
- **alcanzada la recuperación del nivel de actividad. debería apuntarse a un proceso de desarrollo con alta generación de empleo basado en un creciente nivel de inversiones (del orden de no menos de 25 % del PIB)**, con una mayor participación de las exportaciones en el producto;
- **una responsable gestión de la deuda pública que cuide el perfil futuro de los pagos de la deuda pública externa** y haga posible el alcance simultáneo de los objetivos de crecimiento sostenido, sustentabilidad fiscal **-el requisito más difícil quizás, cuyo cumplimiento no depende sólo del acierto y la voluntad de los actores nacionales, sino también, en buena medida, del escenario global-** y redistribución de los ingresos (Gaggero, 2003).

Respecto de esta última cuestión, que plantea serias exigencias y restricciones a la futura política fiscal y –en particular– a la reforma tributaria, resulta necesario efectuar simulaciones de largo plazo de sustentabilidad fiscal. Estas simulaciones suponen la definición de: i) una tasa de crecimiento de largo plazo de la economía que pueda asumirse como sustentable; ii) una definición lo más precisa posible de los flujos de repago de la deuda pública total reestructurada; iii) una estimación de los requerimientos futuros de gasto primario y de inversión en infraestructura; iv) una definición de las elasticidades-producto y –por lo tanto– la recaudación alcanzable, para el ritmo de crecimiento de la actividad económica supuesto y dado cierto esfuerzo adicional en la administración de los tributos tradicionales existentes; y v) la estimación del nivel de ingresos adicionales, medido en términos de PIB, que deberá proveer la reforma tributaria para satisfacer –a un tiempo– los pagos de los servicios de deuda que se comprometan y el resto de las erogaciones públicas necesarias.

Una simulación de este tipo realizada por la Gerencia de Planificación y Estudios Económicos del Banco de la Provincia de Buenos Aires estimó –cuando comenzaban las negociaciones que llevaron a la reestructuración de la deuda en bonos– que la reforma tributaria debería proveer, a mediano plazo, un volumen adicional de recursos tributarios del orden de los 2 puntos de PIB a nivel nacional y del orden de 0,5 / 1 punto de PIB a nivel provincial; vale decir, un total consolidado de 2,5 / 3 puntos de PIB (adicionales a los recursos necesarios para la eventual sustitución de los tributos “extraordinarios”). Esas simulaciones estimaban, además, en el orden del 3 % del PIB el máximo superávit aplicable –a mediano plazo– al pago de los servicios de la deuda pública consolidada (Gaggero, 2003).

Las últimas estimaciones oficiales conocidas acerca del nivel de superávit necesario a nivel nacional para servir a la deuda pública reestructurada –2,7 puntos de PIB a mediano plazo y

un mínimo de 2,2 puntos a largo plazo– resultan consistentes con las premisas y los resultados preeliminares de la mencionada simulación.

Puede estimarse que hacia fines de 2007 se dispondría -una vez despejadas las incógnitas que plantean las pendientes negociaciones acerca de la deuda pública y las demandas que enfrenta el estado argentino ante tribunales internacionales- de los parámetros necesarios para realizar una simulación de este tipo sobre la base de información y un escenario local y global más precisos y relevantes que los disponibles a la fecha.

4. Lineamientos para una reforma

Dados los problemas tributarios estructurales de largo arrastre (sección 2) y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles (sección 3), **los lineamientos centrales de una reforma tributaria deberían atender** –a juicio de los autores- **los siguientes objetivos** (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

Solvencia fiscal. Para alcanzar un equilibrio fiscal consolidado razonable –calculado, en principio, sin computar las inversiones en obras públicas, tal como han propuesto al FMI los gobiernos de Brasil y la Argentina– y afrontar el peso de los servicios de un nivel de deuda pública sostenible. Los objetivos macrofiscales de mediano y largo plazo, que deberán ser definidos por las autoridades nacionales en un marco de limitados grados de libertad, sólo podrán ser alcanzados en el campo de los ingresos a través de una eficaz combinación de reducción del incumplimiento tributario y rediseño normativo. Con el fin de elevar, en el menor tiempo posible, la presión efectiva con una menor presión legal en la imposición a los consumos, la producción y el trabajo.

La sustentabilidad de la recaudación debería buscarse por dos caminos paralelos. Por una parte, a través del propio diseño de la nueva estructura tributaria, para mejorar la elasticidad-producto de la recaudación (vale decir, su grado de respuesta al ritmo de crecimiento de la actividad económica). Por la otra, mediante una sostenida independencia, profesionalización, jerarquización y progreso de la administración tributaria (indispensables para legitimar el sistema, asegurar mayor equidad y atenuar las oscilaciones de la recaudación).

Más equidad. Sólo podrá lograrse rebalanceando el sistema, de modo de corregir su alta dependencia respecto de los impuestos *generales* al consumo y expandir la recaudación entre las cargas claramente “progresivas” (en especial, las que recaen sobre las ganancias de las personas físicas, los bienes personales y otras patrimoniales). La eliminación de su sesgo “anticonsumo”, junto con un tratamiento más favorable a los pequeños contribuyentes en el impuesto a la ganancias, deberían constituir además incentivos significativos a favor de la creación de empleo y de su adecuado registro.

Será también indispensable remover las excepciones tributarias que no encuentren el debido sustento en términos de política pública y los regímenes de promoción más irracionales y/o

ilegítimos, para tornar más justo al sistema. La mejora de la administración proveería *per se*, como ya se señaló, mayor equidad.

Competitividad, simplicidad y transparencia. Estas son tres características centrales que deberían distinguir al sistema tributario federal reformado.

En primer lugar la solvencia fiscal mejoraría, por sí misma, la situación del conjunto de las actividades económicas locales en el entorno global. Si el sendero tributario combinara, además, el aumento de la presión efectiva con una reducción de la presión legal sobre los agentes productivos (trabajo y empresas) mejoraría su competitividad y tenderían a eliminarse las actuales asimetrías tributarias, que han favorecido en el pasado –y favorecen todavía- de un modo inadecuado a las actividades financieras y especulativas (y desalientan, a la vez, a la inversión productiva). La reducción del incumplimiento tributario tendrá la virtud de limitar, como se acaba de señalar, los efectos negativos de la deslealtad comercial que sufren los buenos contribuyentes. Por último, una reforma de estas características reforzaría el efecto de las políticas “pro-productivas” y “pro-empleo” que deben sostenerse tanto en el campo macroeconómico como al nivel de las políticas sectoriales.

En el caso de la ampliación de la base del impuesto a las ganancias, deberían ser alcanzadas las ganancias de capital y extenderse el impacto del tributo –significativamente– hacia arriba y –de modo leve– hacia abajo de la escala de ingresos. Para gravar con eficacia las ganancias de capital resulta indispensable alcanzar más bajos niveles de inflación, de modo de evitar la adopción de mecanismos de “ajuste por inflación” en la imposición a las ganancias. La limitación de los llamados “gastos tributarios” (en especial los de la “promoción”, que beneficia a unas pocas provincias a costa de las restantes jurisdicciones) permitiría recuperar una significativa masa de recursos.

La simplicidad puede lograrse a través de cuatro caminos principales: i) la eliminación de la doble tributación y la simplificación normativa posible en los impuestos vigentes; ii) la reducción y/o sustitución eventual y gradual de los tributos extraordinarios adoptados durante la crisis, una tarea de gran complejidad que no debería prestarse a improvisaciones (debería encararse sólo cuando fuese indispensable; en el caso de las “retenciones”, en la medida que desapareciesen los beneficios extraordinarios derivados del nivel del tipo de cambio real y los precios internacionales y se estableciesen modos alternativos de tributación sobre las rentas derivadas de los recursos naturales; ver *Plan Fénix*, 2005); iii) la distribución de potestades entre niveles de gobierno para facilitar la armonización tributaria, limitando la heterogeneidad de las bases impositivas; iv) regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las Pymes; y v) una coordinación más efectiva entre las administraciones que incluya, entre los objetivos relevantes, un mejor servicio al contribuyente.

Los lineamientos expuestos permitirían mejorar la transparencia tributaria y el mejor control ciudadano. De modo complementario, debería incluirse el detalle de los “gastos tributarios” de cada ejercicio en los presupuestos nacional y provinciales y en sus informes de ejecución (con indicación de los montos que corresponden a cada beneficiario, el grado de cumplimiento de

las obligaciones pautadas de cada uno de ellos, los controles aplicados y los ajustes y sanciones eventualmente decididos).

Mayor correspondencia fiscal. Debe alcanzarse descentralizando recursos de forma tal que la gestión tributaria de las provincias y municipios guarde mayor consistencia con sus responsabilidades de gasto. Procesos de reforma de esta envergadura sólo puede alcanzarse por etapas, de modo gradual. El objetivo de modificar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a una década, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política provincial y nacional y de ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar este proceso de la reformas.

Por otra parte, la descentralización tributaria implica aumentar, necesariamente, la tributación a los ingresos de las personas físicas y, en menor medida, a los patrimonios, habida cuenta de la necesidad de corregir la actual “sobreeplotación” de los impuestos sobre los consumos. La propia eliminación (o disminución del impacto) del impuesto provincial sobre los ingresos brutos tendría un específico efecto “procompetitivo” (y constituiría también un estímulo adicional a favor de la formalización del empleo “no registrado”; aunque, en ambos casos, de menor magnitud en comparación con lo que suele sostenerse ante los medios masivos de comunicación).

Los objetivos de solvencia, equidad, competitividad y descentralización parecen ser entonces sustancialmente convergentes en Argentina.

Cambios en la gestión tributaria. Este es un objetivo de primer nivel. Resulta indispensable alcanzar, en el menor tiempo posible, una "masa crítica" de cambios concurrentes (los *Programa Antievasión I y II* del gobierno nacional han constituido un importante primer paso). Debe asegurarse un salto de calidad sustancial en la gestión tributaria, de modo tal que pueda dar sustento a la ambiciosa reforma normativa que el país necesita en el campo impositivo.

Estos cambios cruciales en la gestión tributaria demandan además para ser eficaces, como se ha señalado, reformas en la administración estatal de muchas áreas ajenas a la AFIP y a las Direcciones de Rentas provinciales –tales como las de administración de justicia y las implicadas en los procesos que deben regular la elaboración y el control de los balances empresarios y de la constitución de sociedades, por ejemplo– y también de cambios culturales en la propia sociedad civil –por ejemplo, en las prácticas profesionales de los contadores y otros profesionales que trabajan en asesoría impositiva, auditoría y certificación de balances– (ver Gaggero, 2002a).

Los vínculos de los precedentes objetivos centrales con la generación de empleo y su regularización son los siguientes (Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

- **Resulta claro, en primer lugar, que una mayor solvencia fiscal permitirá sostener más fácil y ampliamente, en la larga transición necesaria para superar la crisis estructural argentina, a las políticas asistenciales necesarias, un nivel de inversión pública más relevante (para multiplicar empleos genuinos) y a las restantes políticas públicas pertinentes (“pro-productivas”: en particular, pro-Pymes; de capacitación y**

reconversión laboral; y muchas otras). A mediano plazo, niveles más altos (y eficientes) de inversión en infraestructura, salud y educación tenderían a asegurar un mayor nivel de competitividad económica y, por lo tanto, de empleo.

- **La mayor equidad tributaria supondrá un mayor nivel de ingreso disponible para los sectores más desprotegidos, un más amplio mercado interno para las actividades locales –en particular, las orientadas a los productos de consumo masivo, los denominados “bienes-salario”- y, por lo tanto, mayor ocupación (lo cual tendería, de modo dinámico, a realimentar sus efectos positivos).**
- **Ya se han señalado más arriba los efectos benéficos esperados del logro de mayor competitividad, simplicidad y transparencia y también los asociados a una mayor correspondencia fiscal. En este último caso debe destacarse que una mayor descentralización tributaria mejoraría, a su vez, la solvencia de los fiscos provinciales (con los benéficos efectos señalados en el primer párrafo de esta sección).**
- **También se han destacado anteriormente los efectos positivos que pueden esperarse de una mejor administración tributaria y, consiguientemente, de una menor evasión. El efecto combinado de esta mejora y de una simultánea caída de la imposición al consumo (y a las ganancias de las pequeñas empresas) disminuiría sustancialmente la “brecha de deslealtad” empresaria que la alta evasión y la presente normativa suponen y, por lo tanto, mejoraría la competitividad de las actividades productivas y comerciales de los agentes económicos más responsables (generando, a su vez, mayor ocupación y crecientes niveles de regularización del empleo). El sector de empresas Pymes más integrado a la economía formal podría acceder más fácilmente al crédito y expandirse con menos trabas que en el pasado. Siendo que las Pymes generan trabajo en mayor medida que las grandes empresas esto tendría obvios impactos positivos adicionales en el nivel general de empleo (y también en su regularización).**

La reforma tributaria que el país requiere parece demorarse indefinidamente, sin embargo. Es paradójal que esto ocurra cuando la mayor parte de los especialistas fiscales, las principales fuerzas políticas, los actores sociales que se verían beneficiados e –incluso– los organismos multilaterales de crédito han coincidido (y en general coinciden, al menos en el discurso) tanto en su necesidad perentoria, cuanto en las orientaciones generales necesarias. También hay acuerdo general en que el mejor momento para encarar esta reforma es el la fase ascendente del ciclo económico.

En contraste con este razonable consenso “político-técnico” resulta muy significativo el silencio que mantienen al respecto las grandes corporaciones empresarias y las “personas físicas” que exhiben gran poder contributivo –con unas pocas honrosas excepciones, por cierto– que, como enseña nuestra historia, suelen tener además una gran capacidad para bloquear las reformas fiscales indispensables. Las empresas productivas deberían beneficiarse con una reforma bien estructurada. En cambio sus propietarios y, sobre todo, los grandes inversores en las actividades financieras y especulativas hoy sustancialmente desgravadas deberían pasar a ser grandes contribuyentes “efectivos” del fisco. La eliminación del sesgo

“antiproductivo” del sistema tributario resulta insoslayable, si se quiere que Argentina sea en un país “normal”.

5. Propuestas específicas de reforma

Las recomendaciones específicas que pueden sugerirse para satisfacer los objetivos explicitados en la sección precedente (4) son las siguientes (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005).

Impuesto a las Ganancias. El peso de la recaudación debería tender a descansar en porcentajes crecientes, como objetivo a mediano y largo plazo, en el tributo pagado por las personas físicas y, en una proporción decreciente, por las sociedades de capital. Para ello debe estructurarse un tributo de base amplia y global, con un mínimo de exenciones subjetivas (las que benefician a determinadas personas, físicas o jurídicas) y objetivas (las que alcanzan, de modo general, a operaciones u actos). Una vez que la base del impuesto lograrse ser ampliada y generalizada, será factible reducir eventualmente –en el mediano y largo plazo- las alícuotas nominales del tributo, especialmente las tasas marginales que son las que inciden sobre las decisiones económicas.

Principales propuestas:

i) integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (denominado sistema de “integración parcial con acrecentamiento”⁴);

ii) eliminar las exenciones de las que actualmente gozan las rentas de colocaciones financieras y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos y de manera gradual y progresiva, aplicando las nuevas normas respecto de los actos futuros;

iii) eliminar las exenciones a las rentas derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto de las emisiones futuras;

iv) revisar con detalle las exenciones contenidas en el Artículo 20 de la Ley del Impuesto, a fin de derogar buena parte de las exenciones subjetivas y objetivas⁵;

v) respecto de la estructura de las alícuotas del impuesto a las ganancias, se requiere: a) establecer una escala con mayor progresividad que la actual, con cuatro o cinco tramos de renta, comenzando por una alícuota del orden del 10% como tasa mínima y una marginal

⁴ Permite considerar al impuesto pagado por las empresas como un crédito o “anticipo” del tributo que, en definitiva, corresponda al accionista (mecánica hoy innecesaria debido a que la alícuota que pagan las empresas, 35%, es idéntica a la alícuota marginal máxima que deben tributar las personas físicas).

⁵ Debe destacarse, sin embargo, que algunas exenciones deberían mantenerse, varias de ellas por razones obvias; son los casos de las actividades estatales y de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza, por ejemplo.

máxima del orden del 42%, b) en la medida que los recursos totales así lo permitan, reducir la tasa societaria hasta colocarla en un horizonte cercano al 30% como máximo, asegurando que ello no produzca transferencias a fiscos de extranjeros (a través de una tasa positiva adicional que grave la remisión de utilidades) como así tampoco la disminución de la presión sobre los inversores del exterior, y c) reajustar las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal (de modo tal de intentar asegurar un mismo nivel de tributación sobre el accionista residente y el no residente y, además, evitar ceder recursos tributarios a favor de fiscos extranjeros);

vi) aplicar en el ámbito societario una escala de dos tramos, por ejemplo del 25 % para un primer nivel de utilidad neta y del 35% para los montos de utilidad que excedan a los valores del tramo anterior en una primera fase (y del 20% y 30%, respectivamente, en una segunda etapa), a fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas e introducir un estímulo específico a favor del empleo (y su adecuado registro);

vii) establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con alícuota proporcional (en torno al 15% o al 20%), para aquellas tenencias de bienes que superen el lapso de un año, e incorporar en el impuesto a las ganancias las obtenidas durante el período fiscal con igual tratamiento que las rentas ordinarias;

viii) dada la acentuación de la concentración de la renta producida como consecuencia de la crisis, la consiguiente caída de los salarios reales y la pérdida de empleos implicada, debería restablecerse durante la transición el impuesto personal a las altas rentas que estuvo vigente durante el ejercicio fiscal del año 2000, o un tributo de similar impacto;

ix) aplicar una sobretasa cuyos fondos deberían destinarse a las provincias sobre el monto del impuesto a las personas físicas determinado en el ámbito nacional (en coordinación con la reforma necesaria al régimen de coparticipación). En una segunda fase, esta sobretasa sería directamente gestionada por las provincias.

Debería estudiarse, además, la posibilidad de tratar de modo diferencial a las utilidades gravadas de las sociedades de capital según sean distribuidas o reinvertidas, de modo de premiar a la acumulación de capital productivo.

Retenciones sobre las exportaciones. Los actuales derechos a la exportación constituyen un tributo “extraordinario” que permite manejar –en el actual escenario macroeconómico- un espectro diferencial en materia de tipos efectivos, favoreciendo la diversificación de las ventas externas. Las “retenciones” operan además en sustitución de un gravamen específico sobre las rentas no ganadas y las rentas extraordinarias (derivadas de la acción del estado y de circunstancias del contexto externo). Este tributo parece llamado a subsistir por un largo período de tiempo, al menos mientras se den las circunstancias antes reseñadas. Su eventual disminución o eliminación deberán estar estrechamente vinculadas, entonces, a la evolución de la ecuación (costos de producción) / (precios internacionales) / (tipo de cambio real efectivo) de los sectores implicados y también, en el campo fiscal, a la futura reforma tributaria (que deberá balancear las cargas en la eventualidad que deban ser reducidas o

eliminadas). Los reclamos que las descalifican por “distorsivas” sólo parecen explicarse hoy como lisa y llana pretensión de ser apropiadas en exclusivo beneficio sectorial, con sustancial despreocupación respecto de la situación macroeconómica, de la de los propios sectores involucrados y del severo aumento de la regresividad global del sistema tributario que su eliminación supondría. La regresividad económica se vería además acentuada, *ceteris paribus*, como consecuencia del alza de los precios internos de muchos bienes-salario que se exportan y de los precios de la energía.

Debería finalmente estudiarse la posibilidad, cuando estén dadas las condiciones para su inicio, de una sustitución gradual de las “retenciones a las exportaciones” respecto de algún producto o sector de actividad, de hacerlo de modo tal que este instrumento subsista como un sistema de “pago a cuenta” que asegure el cobro del impuesto a las ganancias en aquellos sectores históricamente reacios a pagarlo (y también la subsistencia de una tributación especial sobre la renta del sector de los hidrocarburos).

Impuesto a los bienes personales y a las herencias. En el caso de *Bienes Personales* se requiere que el tributo cumpla -en la etapa de transición hasta la total implementación de la reforma- un papel complementario de la imposición a la renta personal. Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad mejorar la administración de sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación a través de una serie de medidas, tales como: i) modificar el criterio de determinación de la base imponible incorporando, con adecuadas limitaciones, la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto; ii) establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos; iii) crear mecanismos de cruce de información entre deudores y acreedores y explotar al máximo la información de fuentes externas (registros de la propiedad y de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, registros de tierras, y otros); iv) continuar, en forma complementaria y hasta tanto se fortalezca la administración tributaria, con la aplicación del impuesto a la renta mínima presunta (o impuesto a los activos empresariales) aplicando una alícuota tal que evite la usual maniobra de trasladar los bienes de las personas a las sociedades (o viceversa) según el nivel relativo de las mismas; v) destinar a las provincias la recaudación adicional pero acordar, como contrapartida, que sus administraciones tributarias mantengan actualizadas las valuaciones catastrales y colaboren en la fiscalización del impuesto. Sólo cuando se haya implementado la reforma del impuesto a las ganancias y haya sido reforzada la gestión tributaria provincial, el impuesto a la ganancia mínima presunta podrá ser eliminado para permitir un correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.

Deberían ser ajustadas de inmediato las valuaciones de los bienes inmuebles, que han quedado totalmente desactualizadas como consecuencia de la crisis, de su impacto inflacionario y de la anomia de muchas administraciones tributarias subnacionales (también de la administración nacional, al menos en el caso del catastro de la Ciudad de Buenos Aires que permanece, de modo anómalo, bajo su jurisdicción).

Un último tema de gran relevancia es de los activos de residentes en el exterior que tributan hoy de modo marginal en el país. Es este un complejo pero ineludible problema, que debe

integrar la agenda relevante para una reforma tributaria, por una doble razón: el estado argentino no resultará totalmente creíble, por un lado, si no logra una gestión económica y un control fiscal tales que eviten a futuro la fuga de capitales ligada a la evasión interna; y, por otra parte, no habrá posibilidad de establecer cargas razonablemente equitativas en el esfuerzo necesario para asegurar el pago de los servicios de la deuda pública reestructurada si no se logra que los activos de argentinos radicados en el exterior terminen tributando al fisco.

En cuanto a las **Sucesiones y donaciones**, se recomienda es el restablecimiento de la imposición a las herencias y donaciones entre vivos. Este tributo fue derogado invocando absurdas consideraciones de baja recaudación y “defensa de las familias” (ricas) en 1976. Su restablecimiento encuentra amplia justificación por razones de justicia distributiva y para lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen el sistema tributario. Asimismo, este tributo facilitaría los mecanismos de control de las imposición sobre las rentas y la patrimonial (al aportar información de suma utilidad). Por otra parte, la aplicación del mismo por parte de los gobiernos provinciales fortalecería al conjunto de su imposición patrimonial y podría asignarse al cumplimiento del esfuerzo necesario para que la inversión en educación alcance y sostenga el nivel de 6 puntos del PIB definido en la recientemente sancionada “ley de financiamiento educativo”.

Impuesto al Valor Agregado. Dos aspectos principales requieren una consideración particular: i) la eliminación de los mecanismos de pago a cuenta que recaen sobre su recaudación, y; ii) el nivel y la estructura de tasas. La recaudación del tributo se encuentra todavía disminuida –aunque en menor mucho medida que en el pasado– por los pagos realizados respecto a otros tributos, que son efectuados a cuenta del IVA. Este sistema no resulta transparente. Si se considerase necesario mantener un subsidio en beneficio de un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto.

Resulta conveniente focalizar las exenciones sólo en aquellos bienes que representan una parte sustancial del presupuesto de gastos de las familias de ingresos menores⁶, aunque ello signifique que puedan verse beneficiados –marginamente– sectores de mayores niveles de ingreso. Se propone gravar con una tasa reducida, equivalente al 50% de la tasa general, a una canasta básica de alimentos definida de manera taxativa y teniendo en cuenta las alteraciones de créditos y débitos a lo largo de toda la cadena de producción de cada producto, a fin de evitar acumulaciones en el impuesto. Medidas de este tipo han sido estudiadas durante los últimos años –al menos a fines de 1999, durante el gobierno de transición de 2002-2003 y en el año 2004– y reiteradamente descartadas por su costo fiscal (que no resulta tan significativo, sobre todo si se los compara con otras sí efectivamente adoptadas y que han beneficiado a sectores empresarios) y, últimamente (2004-2005), porque se ha considerado que los sectores empresarios involucrados en la rebaja no trasladarían la misma a los consumidores. Este último parece un argumento difícil de sustentar seriamente desde el sector público, en una perspectiva de mediano plazo, debido a la necesidad ineludible –si fuera el caso– de actuar en los mercados no competitivos por razones distintas y aún más relevantes que las de la política tributaria.

⁶ El impuesto no debería alcanzar, además, a las actividades de educación y salud, como sucede en la mayor parte de los países más avanzados. En Argentina, la educación no está alcanzada, en tanto que la salud si lo está, de modo parcial.

Esta medida se justifica por la necesidad de desgravar aquellos bienes que son consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo gasto destinan la casi totalidad de sus ingresos. Al gravarlos con una tasa reducida –como se ha hecho recientemente con el pan- se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por parte de los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo (no se afectaría entonces la neutralidad económica). Esta iniciativa es específicamente pro mercado interno y pro-empleo, debido a la verificada mayor capacidad relativa para crear empleo que tienen las actividades económicas orientadas al consumo interno masivo.

A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberán evaluar, además, los modos alternativos posibles de reducir la tasa general actual, del 21%, a fin de tener una más acorde con los patrones internacionales y un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional. Una tasa general máxima razonable de mediano plazo sería una del orden del 18 %, nivel similar al medio vigente en los países desarrollados (en los que menos presión ejercen a través del IVA muestran tasas generales del orden del 15/16%). Asimismo, se considera que la reducción del peso relativo de la recaudación del IVA nacional constituye un factor fundamental para dar lugar a la necesaria sustitución del impuesto a los ingresos brutos –ya sea por un IVA provincial o por un tributo alternativo sobre los consumos– de modo tal que su nivel conjunto de recaudación esté, en la primera etapa de reformas al menos, significativamente por debajo del hoy resultante de la sumatoria del IVA y el IIB .

Esta estrategia sólo podrá implementarse en la medida en que se logre un mejoramiento en los niveles de imposición directa (ganancias, patrimonios y otros) y, para ello, se considera necesario tanto reducir la importancia del IVA como instrumento de la política de promoción industrial, regional y sectorial, como mejorar su cumplimiento a través de una mayor eficiencia administrativa.

Se ha adoptado recientemente, en relación con esta cuestión, la adecuada decisión de eliminar totalmente del ámbito del impuesto la categoría de “responsables no inscriptos”. Restaría reducir –aún más que lo recientemente hecho– los topes máximos que limitan la categoría de “Monotributista”.

En cuanto al uso de este impuesto como instrumento de promoción, resulta totalmente desaconsejable y atenta contra la neutralidad del impuesto. La Argentina es uno de los pocos países del mundo que utiliza el IVA con este propósito. Se debe estudiar entonces la forma de eliminar la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, ya sea calculando los montos otorgados en cada caso y sustituyéndolos por mayores beneficios en otros tributos, o a través del otorgamiento de bonos de crédito fiscal, a fin de no alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos. Cualquiera fuese el mecanismo elegido, sólo debería concretarse luego de una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados y vigentes.

Imposición selectiva al consumo. Se propone fortalecer la imposición selectiva gravando en forma diferenciada, con tasas más elevadas, a todos aquellos bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Esto mejoraría el impacto distributivo

de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, sin producir alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos.

Los impuestos internos deberían ser asignados a las provincias, parcial o totalmente, para reforzar sus potestades tributarias.

La incorporación de bienes superiores a una tasa progresiva responde a consideraciones de equidad y debe constituir un instrumento complementario del IVA, como es común en los países desarrollados.

El bajo nivel de los aranceles a la importación cede espacio a este aumento de la imposición selectiva, que oficiaría además de barrera arancelaria cuando no existe producción en el país o ésta se realiza en condiciones promocionales.

Debe destacarse –finalmente– que las autoridades nacionales han comenzado a actuar correctamente en el caso de estos impuestos, al no renovar a su vencimiento las sucesivas normas que limitaron su alcance durante los años de la convertibilidad. De este modo ha comenzado aumentar de modo “silencioso” su peso relativo en la imposición (aunque en una medida todavía muy limitada).

Impuesto sobre los créditos y débitos bancarios – Resulta el tributo “extraordinario” más cuestionado en el presente. Bajo ciertas condiciones es aconsejable, sin embargo, la continuidad de su aplicación ya que no hay clara evidencia internacional de que genere más distorsiones que otros impuestos alternativos y provee al fisco, con relativa facilidad, una importante masa de recursos. Las alícuotas aplicadas en Argentina son, sin embargo, muy altas y desestimulan de modo evidente el necesario avance de la bancarización en Argentina. Se sugiere, por lo tanto, que la tasa a aplicar en el futuro inmediato no supere el 0,4 %, un nivel similar al vigente en el Brasil.

Imposición sobre los combustibles e hidrocarburos. En la **imposición sobre los combustibles**, resulta conveniente balancear –en la mayor medida posible– los regímenes tributarios de la nafta y el gas-oil, a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que subsiste, a pesar de las correcciones ya practicadas a favor de este último. Debe procurarse entonces una nivelación de la imposición relativa.

El problema que se presenta en el mercado de combustibles es que sus productos son sustitutos cercanos y al mismo tiempo se encuentran gravados con tasas distintas. A esto se suma que algunos de ellos están exentos en razón de su destino (se usan como materia prima en ciertos procesos químicos y petroquímicos). Si bien en los últimos años se ha adoptado una serie de medidas de control para evitar la evasión inducida por estos tratamientos, se considera importante perfeccionar la aplicación de normas de este tipo.

Por otra parte, el muy limitado alcance federal de **la imposición sobre los hidrocarburos** constituye una cuestión central y compleja. La misma merece un estudio específico que desborda el alcance de este trabajo y no puede además desvincularse de las soluciones definitivas que se adopten para una adecuada regulación del sector energético. Resulta muy bajo el nivel de imposición que se aplica en Argentina a la renta del sector de los

hidrocarburos. Una más eficaz aplicación del sistema de retenciones móviles aplicado recientemente a los hidrocarburos y también de ajustes en el actual nivel de regalías - insuficiente en una comparación internacional- tenderían a mejorar la competitividad de las actividades productivas internas (y de distribución y comercio) y a proteger los presupuestos de las familias de menores ingresos, sobre todo en un contexto como el presente (mediados de 2005), caracterizado por precios internacionales crecientes y volátiles del crudo y el gas. En tercer lugar, estas medidas sugeridas permitirían gravar una porción más significativa de la renta del sector de los hidrocarburos, con el objetivo de orientar parte de estos recursos a las inversiones indispensables para aumentar la relación reservas/consumo (no sólo en descenso en los últimos años, sino también aproximándose a niveles críticos). Constituirían, entonces, iniciativas pro-equidad, pro-mercado interno y pro-exportadoras (de actividades con valor agregado local de alguna relevancia) y, en definitiva, pro-empleo. Además de racionales en términos de la gestión estratégica de estos recursos no renovables.

Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. El instrumento que reúne, en principio, las mejores condiciones para sustituir al Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIB) es el Impuesto al Valor Agregado, ya sea como impuesto separado en el ámbito provincial –lo que preservaría mejor las potestades tributarias provinciales– o como alícuota suplementaria del tributo nacional. La aplicación de este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal, con los recursos provenientes del tributo sobre el patrimonio neto y con la imposición selectiva al consumo descentralizable, así como con otros posibles tributos. El tema que requiere mayor análisis en la adopción del “IVA provincial” es el que se refiere a las ventas interprovinciales. El mismo presenta un aspecto complejo si el objetivo fuese adoptar el principio estricto de destino, tal como lo está haciendo actualmente la Comunidad Económica Europea, pero si la alternativa fuese distribuir la recaudación proveniente de estas ventas sobre la base de “coeficientes de distribución ad hoc”, las posibilidades de coordinación entre el IVA nacional y el provincial tienen más sencilla solución.

Resulta necesario, además, dotar a las provincias de una fuente sustituta del IIB que refuerce su actual menú tributario, en línea con lo señalado más arriba. En los países federales desarrollados (como Canadá y EE.UU.) los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de impuestos a su disposición, usualmente del orden de la treintena, encabezada por fuertes tributos generales a los consumos, patrimoniales y a la renta. En la Argentina, en contraste, la cantidad de tributos provinciales no suele exceder la decena, los cuales no incluyen en ningún caso a las rentas personales de sus residentes.

En síntesis, a pesar de que los argumentos a favor de su sustitución se han convertido en un tema recurrente en el país, el problema es difícil de resolver porque se encuentran soluciones a largo plazo pero resulta muy difícil alcanzar en esta cuestión soluciones de corto plazo (del tipo de las intentadas durante la última década y a principios de los ‘80, bajo una dictadura militar).

En lo que respecta al modo de llevar adelante el proceso de sustitución de IIB, resulta conveniente poner énfasis en los siguientes aspectos. En primer lugar, si bien se considera que la mejor alternativa técnica de eliminación del IIB es –en principio– la del IVA en algunas de

sus formas, se juzga que debería hacerse con la restricción de que la presión consolidada de los impuestos generales al consumo al menos no se eleve (en rigor, debería reducirse, si se trabaja bien sobre la “brecha de evasión”), en una primera etapa de las reformas. Las diversas estimaciones efectuadas acerca de la tasa de sustitución han variado entre 5 y 7 puntos adicionales a los 21 puntos del IVA vigente. Aún si se considerase la tasa de sustitución más optimista y los beneficios adicionales que brinda la eliminación del IIB, la sumatoria de ambas tasas (nacional y provincial) resultaría demasiado elevada y seguiría brindando un alto “premio” a la evasión, lo cual muestra que existen riesgos elevados en un proceso de sustitución neutral en términos de recaudación.

En segundo lugar, hasta tanto se lograra reducir la tasa del IVA nacional a un nivel de largo plazo más razonable (por ejemplo, del 15%), se considera que pueden ponerse en marcha un conjunto de acciones “de transición” necesarias para lograr el resultado final propuesto. Las innovaciones que se proponen resultan convenientes en cualquier circunstancia, incluso si no se pudiese sustituir o eliminar el IIB (al menos, mejorarían los efectos económicos del mismo). Estas medidas abarcan desde nuevos mecanismos institucionales necesarios y esfuerzos de armonización tributaria, hasta estudios muy detallados que permitan determinar - con precisión- la forma de superar el impacto recaudatorio diferencial por jurisdicción que se produciría entre el IVA futuro y el IIB actual.

Una vez superadas las instancias antes citadas, sería posible intentar establecer un tributo que actúe sobre el criterio de valor agregado, pero que parta de bases imponibles y exenciones prácticamente sustentadas sobre el principio de la uniformidad y que permitan la divergencia de las alícuotas entre provincias, a fin de preservar uno de los principios básicos del federalismo.

Impuestos sobre la nómina salarial. La propuesta de eliminar estas cargas ha tenido, en la agenda oficial de la década pasada, un espacio y una urgencia que no se justificaba desde una perspectiva social, económica ni fiscal (especialmente, en una visión de corto plazo, dada la necesidad de mejorar la solvencia fiscal). Es conocida ya la enorme pérdida de recursos que resultó de esta política y sus impactos sobre la sustentabilidad fiscal. Se suman ahora presiones adicionales a favor de una reconsideración de esta cuestión, con criterios adecuados a las nuevas circunstancias socio-económicas y a la necesaria sustentabilidad en el mediano y largo plazos. Deberán ser diseñadas las pautas de un nuevo sistema, tanto en lo que se refiere al gasto como a los recursos específicos que deban sostenerlo (de modo necesariamente parcial, pero es de esperar que más significativo que en el presente). Este diseño resulta indispensable también para poder precisar los niveles de las cargas previsionales (tanto personales como patronales) de un modo compatible con el diseño de la imposición sobre la renta. No se dispone, por el momento, de propuestas de reforma previsional que provean los “insumos” indispensables arriba señalados para la tarea del diseño tributario. Sólo cabe destacar la imperiosa necesidad de cubrir este vacío. Hasta tanto, todo intento de diseño tributario nacional será necesariamente incompleto y provisorio.

El enorme sacrificio fiscal realizado en el pasado se ha traducido en una mejora generalizada de los márgenes empresarios durante un largo período de tiempo –tanto en los sectores de transables como de no transables– sin que se hayan registrado efectos significativos en la

ocupación, la competitividad ni, mucho menos, en el ingreso de los trabajadores. Por el contrario, a mediano plazo –y una vez que el nivel de desocupación haya descendido lo suficiente como para asegurar que las cargas sobre los salarios no sea trasladadas a los trabajadores– las contribuciones patronales deberían quizás ser aumentadas. Su nivel (del orden del 11 %, en promedio) ha resultado en los últimos años apenas superior al 40 % del costo medio razonable para un sistema previsional eficiente en el mundo (el que es estimado en, aproximadamente, un 25 % de la masa salarial).

Regímenes de promoción industrial, no industrial y otros. Tal como lo expresa la OECD con claridad, uno de los aspectos clave en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria consiste en la abolición de las franquicias específicas, tarea que resulta difícil llevar a cabo a causa de las presiones ejercidas por los particulares y los grupos económicos beneficiados con estos privilegios que, obviamente, se resisten a perderlos (OECD, 1986). A pesar de estas resistencias, resulta indispensable limitar todo lo posible el uso de estas franquicias -tanto por parte de aquellos proyectos que vienen “de arrastre” desde el lejano pasado como a través de más recientes regímenes que distribuyen beneficios de modo muy ineficiente e inequitativo- a fin de unificarlos en un único sistema de promoción, con claras prioridades definidas en función de los costos tributarios y los beneficios económico-sociales involucrados. Algunos trabajos han demostrado, además, que estos regímenes desplazan de modo arbitrario actividades productivas preexistentes, sin que se verifique una creación neta de empleos competitiva ni sostenible.

Es evidente que los beneficios tributarios vigentes alteran la equidad y la igualdad tributaria, constituyen “paraísos fiscales” de tipo regional, trasladan la carga tributaria en forma arbitraria de un grupo de agentes económicos a otros (que no necesariamente están en una mejor situación), afectan las posibilidades de financiamiento de las provincias no promovidas al reducir la masa de recursos coparticipables y, también, abren innumerables puertas a la evasión y al fraude fiscal, complicando el control tributario y la administración del sistema en su conjunto.

De lo señalado resulta que, en definitiva, el costo fiscal de la promoción vigente (en términos de menor recaudación potencial) es sólo uno de los problemas que genera y no necesariamente el más importante de todos. Los incumplimientos, el fraude fiscal, las alteraciones en la neutralidad económica, el impacto negativo sobre el precio relativo de los factores (abaratando en los hechos el costo relativo del capital a través del propio beneficio fiscal), constituyen efectos económicos que no han sido cuantificados pero resultan, a largo plazo, de una importancia muy superior a la pérdida de ingresos fiscales.

Se considera entonces necesario actuar, de manera especialmente vigorosa, en el campo de la administración tributaria, sancionando todos los incumplimientos que se detecten y al mismo tiempo evitando la puesta en marcha de nuevas inversiones a través de las “carpetas” correspondientes a viejos proyectos, cuyos beneficios supuestamente han decaído. Para ello es conveniente efectuar algunos cambios sustanciales como, por ejemplo, establecer que el Ministerio de Economía de la Nación se constituya en la autoridad de aplicación de todo sistema de promoción, en lo que concierne a los aspectos tributarios. A través de la AFIP debería tener la facultad primaria de establecer criterios de información, efectuar

fiscalizaciones y controles acordes con las necesidades previstas, abrir sumarios y sancionar los incumplimientos.

Más allá de estas consideraciones generales, debe efectuarse un análisis muy profundo y detenido de la situación existente, ya que el tema resulta administrativamente complejo y, además, se han producido y se siguen produciendo en este campo una serie de situaciones anómalas, tales como el otorgamiento de beneficios por decreto, la “sustitución” de beneficiarios y de objetivos en los contratos aprobados, la “renegociación” de los beneficios originalmente acordados, y una larga serie adicional de anomalías políticas, normativas y administrativas que justifican una evaluación y una auditoria en profundidad.

6. Reflexiones finales

Las condiciones político-institucionales, las sociales, las macroeconómicas y las específicamente fiscales predominantes en Argentina durante la década del 90 conformaron un marco excepcionalmente favorable para la proliferación de las actividades especulativas, muchas de ellas –incluso– de carácter ilegal (es el caso, por ejemplo, de las asociadas a actos de corrupción en la toma de relevantes decisiones de política).

La ausencia de eficaces controles físicos “de frontera” (en aduanas), de registros y controles en las transacciones financieras internacionales y de un combate adecuado a la evasión fiscal definieron –en ausencia de gravámenes sobre las ganancias de capital de las personas físicas– un terreno ideal para las operaciones financieras y, en general, para las inversiones no productivas de todo tipo y, en consecuencia, constituyeron desincentivos para las actividades productivas (en particular, para las creadoras de empleo). Argentina ha sido, desde este punto de vista, un verdadero “paraíso fiscal” (y lo es todavía), un lugar del mundo preferido por mucha gente rica e inescrupulosa (“ciudadana” y no ciudadana). Un territorio ideal, elegible como “país dormitorio”; de donde pueden extraerse rentas que no tributan, donde se vive y consume, y desde donde pueden fluir con libertad hacia el exterior tales rentas personales en el momento oportuno (de modo de ser puestas “a buen recaudo”).

Una concepción económica miope, pretendidamente “ortodoxa” e incuestionable, ha sostenido que sólo desgravando y liberando de modo extremo al capital se generarían el ahorro local y las inversiones que el país requería. El resultado fue en definitiva el inverso al objetivo declarado: el capital local fugó sistemáticamente y fue reemplazado, en buena medida, por flujos desde el exterior que legaron al país una inmensa deuda externa y una extrema desnacionalización de su economía.

Estas circunstancias, consolidadas durante un largo período de tiempo, acarrear hoy –por ello mismo– dificultades extraordinarias que deben ser sorteadas para concretar las reformas necesarias. El desafío parece requerir entonces, en primer término, la acumulación de un gran poder político-social para una eventual acometida (y también una eficaz inserción internacional del país en un escenario externo favorable; ver Gaggero y Grasso, 2005).

Hace un siglo la Argentina, al borde de los festejos de su primer centenario, estaba también saliendo de un default “histórico” -el que resultó de la crisis de 1890-, mayor incluso (en proporción) al que estamos comenzando a superar en el presente. La realidad reclamaba también entonces profundas reformas fiscales, algunas de ellas demoradas desde los años de la organización constitucional del país. Los cambios de fondo se concretaron, sin embargo, tres décadas más tarde y modelaron –bajo gobiernos no surgidos del sufragio universal y sin ánimo redistributivo- un nuevo sistema tributario, exigido por las urgencias de otra gran crisis. Fue la gran crisis de 1930 la que detonó el demorado proceso de reformas que permitió que Argentina no dejase de pagar los servicios de la deuda externa durante los años posteriores, única excepción en la América Latina de entonces.

Esta inveterada mora argentina en materia de reformas -y el acentuado sesgo regresivo del último medio siglo- nos plantean serios interrogantes hoy, cuando nuestro país no dispone de los tiempos ni de las holguras que supo derrochar en el pasado.

De todos modos parece hora, iniciada ya la rectificación del rumbo macroeconómico, de comenzar a impulsar el cambio de una realidad tributaria totalmente incompatible con un proyecto de desarrollo económico con equidad social.

Esta tarea resulta impostergable y debería ser encarada con vigor y tenacidad aún cuando las chances de éxito, en caso de que se verificasen las condiciones locales necesarias, no estarán en definitiva desvinculadas del rumbo que tomen los acontecimientos globales⁷.

Julio de 2006

⁷ “Si el principio de soberanía de los estados-nación está definitivamente desacreditado y se lo ha eliminado de los estatutos del derecho internacional, si el poder de resistencia de los estados se ha quebrado a tal punto que ya no es necesario tomarlo en cuenta en los cálculos de los poderes globales, el reemplazo del ‘mundo de naciones’ por un orden supranacional (un sistema político global de frenos y equilibrios destinado a regular las fuerzas económicas globales) es sólo una de las posibilidades –y, desde la perspectiva de hoy, no la más segura-. La difusión en todo el mundo de lo que Pierre Bourdieu ha llamado la ‘política de la precarización’ tiene iguales posibilidades de imponerse.” (Zygmunt Bauman, “Modernidad líquida”, Fondo de Cultura Económica, 2005).

Referencias bibliográficas:

- Abeles, M. y Borzel, M. (2004): “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del ‘90, Buenos Aires, FLACSO UNQ, IDEP.
- Damill, M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad”, Mimeo, Buenos Aires, CEDES.
- Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005): “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en la Argentina post-convertibilidad”, presentado en el “Policy paper series workshop” Argentina Observatory – Economics Working Group (EWG).
- Frenkel, R., Damill, M. y Maurizio, R. (2002), “Argentina: una década de Convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso”, Buenos Aires, OIT.
- Frenkel, R. con la colaboración de Rapetti, M. (2004), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo”, trabajo preparado para la OIT, Conferencia de Empleo MERCOSUR, Buenos Aires.
- Frenkel, R. (2005): “Crédito a largo plazo, inversión y crecimiento económico”, ponencia de las “Jornadas Monetarias y Bancarias” del Banco Central de la República Argentina.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (1999), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Mimeo, Fundación Gobierno y Sociedad, 2 Tomos.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (2000), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Revista Enoikos, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año VIII, N° 16.
- Gaggero, J., (2000), “La Agencia Tributaria Federal (AFIP/DGI) y su entorno, diagnostico y propuestas”, trabajo realizado para INDRA S.A. marzo 2000.
- Gaggero, J. (2001), “La cuestión fiscal: restricciones y posibilidades”, Ponencia presentada en el seminario “Vulnerabilidad socioeconómica”, organizado por CIEPP y otros centros de investigación, junio de 2001 (versión en CD).
- Gaggero, J. (2002a), “Hacia una AFIP creíble y eficaz”, Seminario "Hacia el Plan Fénix" 2, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Gaggero, J. (2002b), “FMI/Argentina. El mejor alumno en la picota”, Revista Desarrollo y Cooperación, Berlín, DSE, N° 5, mayo.

- Gaggero, J. (2003), “Deuda, ajuste fiscal, crecimiento y empleo: un enfoque de largo plazo”, Revista Coyuntura y Desarrollo, FIFE, N° 289, octubre.
- Gaggero, J. (2004a), “Reforma tributaria y empleo – Agenda preliminar y lineamientos generales”, versión preliminar Serie “Documentos de Trabajo” N° 15, Oficina de la OIT en la Argentina.
- Gaggero, J. (2004b), “Coparticipación y atribuciones tributarias (un nudo gordiano que resiste filosas espadas)”, Pagina 12, Buenos Aires.
- Gaggero, J. (2004c), “La cuestión fiscal bajo la convertibilidad (Argentina 1991-2001)”, ponencia presentada en las “XIX Jornadas de Historia Económica”, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).
- Gaggero, J. (2004d), “La cuestión fiscal, huella de la historia y política económica”, en “La economía Argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas” Cap. 14, Ceil – Piette.
- Gaggero, J. (2005), “La reforma tributaria: ¿llegará otra vez tarde en Argentina?”, Jornadas del Plan Fénix, agosto de 2005.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (2002), “Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias”, CIEPP / Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Grasso F. (2005), “La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de Trabajo N°5, CEFID-AR.
- Gómez Sabaini J.C. y Gaggero J.(1997), “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, Documento de Trabajo 37, Proyecto PNUD Arg 93/009 y CITAF-OEA.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie Gestión Pública, ILPES / CEPAL, N° 20.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D.C. (2003), “Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”, mimeo, Buenos Aires.
- Lindenboim J., Graña J. y Kennedy, D. (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, abril.
- Mussa, M. (2002), “Argentina and the Found: from triumph to tragedy”, Institute for International Economics.

- Plan Fénix (2001), “Hacia el plan Fénix. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad”, Revista Enoikos, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año IX, N° 19.
- Plan Fénix (2005), “Retenciones a las exportaciones primarias: reflexión y debate indispensables”, junio.
- Reig, E. J. (1996), “Impuesto a las Ganancias” (9ª edición), Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Reig, E. J. (1996), “Reforma necesaria en la estructura del Impuesto a las Ganancias de Argentina”, Documento de Trabajo, Proyecto PNUD Arg. 93/009, Apoyo a la Reforma Tributaria en la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Tanzi, V. (1995), “Taxation in an Integrating World”, Washington, The Brookings Institution.
- Treber, S. (2002), “Gasto público consolidado”, Seminario “Hacia el Plan Fénix”, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Treber, S. (2004), “Naturaleza y efectos de los impuestos ‘distorsivos’”, ponencia presentada ante las 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (FCE, Universidad Nacional de Córdoba), mimeo, Córdoba.
- Weber, C. y Wildavsky, A. (1983) “A History of Taxation and Expenditure in the Western World”, Simon and Schuster, New York
- World Bank (1991), “Lessons of Tax Reform”, Washington, The World Bank.
- World Bank (2003), “Inequality in Latin America and the Caribbean; Breaking with History?”, Washington, The World Bank.