

Miguel Ángel Asensio

*Economía*  
*Fiscal*

PRESUPUESTO y FINANZAS ESTATALES

***Osmar D. Buyatti***  
**LIBRERIA EDITORIAL**

CDD Miguel Ángel Asensio  
330.82 Economía Fiscal. Presupuesto y Finanzas Estatales.  
1a. ed. - Buenos Aires:  
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2015.  
180 p.; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN 978-987-716-043-7  
1. Economía Argentina. 2. Finanzas Estatales. I. Título.

© 2015 by **Osmar D. Buyatti**

Viamonte 1509 (C1055ABC) Buenos Aires - Argentina

Tel:(fax) (54-11) 4371-2512/4812-5492/4811-6173

[HTTP://www.osmarbuyatti.com](http://www.osmarbuyatti.com)

e-mail: [libros@osmarbuyatti.com](mailto:libros@osmarbuyatti.com)

Diseño de tapa: AIS

Composición y armado: Andrés I. Silva - Jonathan M. Lavaise

Edición: Septiembre 2015

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Reservado todos los derechos de la presente edición para todos los países. Este libro no se podrá reproducir total o parcialmente por ningún método gráfico, electrónico, mecánico o cualquier otro, incluyendo sistemas de fotocopia y duplicación, registro magnetofónico o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Tirada: 500 ejemplares

**I.S.B.N. 978-987-716-043-7**

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2015, en la Gráfica **Su Impres - Stella Maris Navarro**, Tucumán 1480, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

*Para Julia, con la certidumbre que el mundo en que vivirá será uno en el cual también habrá gobiernos que deban financiarse, que igualmente deberán equilibrar sus presupuestos, a lo que sus ciudadanos no serán ajenos, pero cuyas formas todavía no podemos imaginar.*

... a través de la era pre-keynesiana, la constitución fiscal efectiva estaba basada en el principio central que las finanzas públicas y las finanzas privadas eran análogas y que las normas para una conducta prudente eran similares (James S. Buchanan).

Gracias a los papiros, es posible hacerse una idea del presupuesto real egipcio [helénico], cuyo montante era considerable...no había ninguna riqueza, natural o procedente del trabajo del hombre, de la que el rey no recibiera su parte... (Pierre Léveque).

...en el siglo XVIII Gran Bretaña había desarrollado una forma de hacienda pública controlada por el Parlamento que le daba numerosas ventajas en el duelo por la primacía (Paul Kennedy).

Roma tuvo dos Tesoros principales, uno era el Aerarium (Erario), que manejaba el Senado, el Fiscum (Fisco) era el del Emperador (Mackay).

William Gladstone, como Ministro de Finanzas, convertiría sus batallas por el presupuesto en resonantes triunfos políticos (Joseph A. Schumpeter).

# PRÓLOGO

Titular las siguientes lecturas no ha sido una tarea fácil. Englobarlas bajo el rótulo de “Economía Fiscal” nos permite presentarlas no sólo como un conjunto de aspectos donde se valorice la exposición y la descripción de tópicos específicos, sino también las respectivas incidencias, repercusiones y efectos.

Si bien las nociones consideradas implican retomar y ahondar conceptos de finanzas públicas y presupuesto, volvemos a insistir en la lógica del breviario que, sin perder profundidad procura ser útil a un espectro amplio de intereses.

Integramos en el mismo un conjunto de discusiones breves orientadas a la interpretación de las finanzas del Estado que se agrega a contribuciones anteriores. Con tal experiencia, abordamos de forma coordinada distintos temas selectos.

Como pluralidad de estudios cortos, constituyen más bien un agrupamiento de abordajes que pueden operar como disparadores de investigaciones más profundas por parte de distintos tipos de lectores. Como tales, según lo apuntamos, su hilo de conexión se ha ubicado en la relación simbiótica entre finanzas públicas y presupuesto.

De allí que aparezca una vez más el Presupuesto Público en escena. Eso explica la probable pregunta de algún lector que pudiere reparar en su reiterada alusión, dada la cantidad de tinta y papel dedicados a tan trascendente tema en diversos ámbitos, tanto académicos, como profesionales o institucionales.

Rápidamente podrá contestarse a ello que seguramente el tratamiento que aquí abordamos tampoco será el último que conozca, en habla hispana o en otras lenguas. De allí a decir que cualquier aportación o enfoque renovado sobre la materia ha de ser bienvenido, media una muy corta distancia.

En esta oportunidad presentamos una escueta aunque reflexiva consideración de diferentes aspectos que podrían ser apreciados como no directamente conectados con la construcción económica, institucional y financiera encuadrable en el “ómnibus” llamado Presupuesto, pero que en rigor sí lo están. Veremos la fiscalidad desde el presupuesto como soporte.

Esa construcción, como gran vehículo financiero y contentiva de los lineamientos, actividades globales y acciones específicas del sujeto gubernamental, man-

tiene y continúa generando variados interrogantes y derivaciones estructurales o globales en relación a la utilización o aplicación de los recursos fiscales involucrados.

Ello ocurre, como se consigna, en distintos escenarios, tanto nacionales como internacionales y produce resonancias en los entornos domésticos o en los Foros o Reuniones de espectro ampliado donde las diversas experiencias reciben comparación.

Es que como se planteará posteriormente, los presupuestos implican mucho más que meras colecciones o almacenes de cifras, abarrotados de ellas por cierto, pero que sólo representan el mero trasunto monetario de un plan gubernamental.

Tales expresiones financieras de los mencionados programas gubernamentales, son a su vez demostrativas de requerimientos sociales representativos de diversas demandas no satisfechas de bienes públicos, obras o servicios de diversa naturaleza.

Dichos requerimientos suelen resultar tan cambiantes como lo son la demografía, las costumbres y la índole de los valores sociales involucrados, mutantes dentro de los marcos evolutivos nacionales o internacionales en los que se inscriben y mutantes también en contextos donde las presiones de los entornos geográficos, el medio ambiente o hasta el cambio climático imponen tensiones renovadas sobre los desafíos de funcionamiento de los colectivos nacionales en el joven Siglo XXI.

Todo ello se concentra en los artefactos fiscales individuales que están implícitos en la gestión de succión de recursos comunitarios para la operación de actividades colectivas, así como en el gran artefacto fiscal llamado Presupuesto que las interpreta.

La interacción entre la economía fiscal y sus conceptos, con el entorno contentivo del presupuesto, queda esbozada en los siguientes estudios introductorios. Es lo que intentamos sumarizar en las líneas y párrafos que presentamos a continuación.

**EL AUTOR.**

# ÍNDICE

Prólogo .....	7
---------------	---

## CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Introducción .....	17
--------------------	----

## CAPÍTULO II FINANZAS PÚBLICAS, PRESUPUESTO Y ESTADO

1. Economía fiscal y Estado.....	21
2. De Mill a Buchanan.....	23
3. El estado visible y sus abogados.....	25
4. Enfoques sobre el Estado y estructuras estatales alternativas.....	26

## CAPÍTULO III UN SUJETO QUE SIEMPRE FUE PARTICULAR

1. Vino viejo en odres nuevos.....	29
2. De nuevo una visión “germánica”.....	30

## CAPÍTULO IV VISIONES, INSTRUMENTOS, OBJETIVOS

1. Del ser al “deber ser”.....	35
2. Un gran bisturí y bisturíes no tan grandes.....	38

Apendice I. D.1. Las operaciones del gobierno (Johansen).....	41
Apendice II. C.8. Las intervenciones publicas según Herber .....	42

## **CAPÍTULO V EL PRESUPUESTO ES MÁS QUE DINERO**

1. No sólo cifras.....	43
2. Más de un presupuesto.....	43
Apendice I. C.13. Fuentes Quintana y un árbol con más ramas .....	50
Apendice II. C.14. Las necesidades publicas y cómo financiarlas Según Einaudi .....	51

## **CAPÍTULO VI FILOSOFÍAS (IDEOLOGÍAS) PRESUPUESTARIAS Y SANIDAD FINANCIERA**

1. El paradigma clásico.....	53
2. Las finanzas “gladstonianas”.....	54
3. Rechazo del equilibrio y reapreciación del equilibrio.....	57

## **CAPÍTULO VII NUTRIENDO EL PRESUPUESTO. DE NUEVO LOS RECURSOS**

1. Retorno al Presupuesto de Ingresos.....	61
2. Vuelta a los clásicos. Los ingresos como pluralidad.....	62
3. De la pluralidad de ingresos a la pluralidad de impuestos.....	64
Apendice I. D.2. Ingresos publicos: matriz ampliada de MYRDAL.....	67

## **CAPÍTULO VIII FINANCIARSE CON UN SOLO IMPUESTO**

1. Una vieja cuestión.....	69
2. Precisando ideas.....	70



**CAPÍTULO IX**  
**LLENANDO LA CESTA, PERO CON CUIDADO**

1. La piedra en el agua y la reconsideración de los principios. ....	75
2. Trayectoria hacia la contemporaneidad. ....	78
Apendice I. D.3. Canones o principios de la imposición de Seligman.....	82
Apendice II. D.4. La confrontación entre lo ideal y lo efectivo en los sistemas impositivos .....	83
Apendice III. C.26. Sistema impositivo ideal: el legado de Neumark.....	84

**CAPÍTULO X**  
**¿RECURSOS Y PACTO FISCAL?**

1. Sobre un Pacto Fiscal y las estructuras fiscales del Siglo XXI.....	85
2. La idealidad de un Pacto Fiscal y el caso Latinoamericano. ....	86
Apendice I. C.32. Reciprocidad fiscal y desigualdad .....	91

**CAPÍTULO XI**  
**APLICANDO INGRESOS: PRODUCTIVIDAD DEL GASTO**

1. Escrutando a cenicienta. ....	93
2. Productos físicos y algo más.....	94
3. De la productividad del gasto a la productividad gubernamental.....	96

**CAPÍTULO XII**  
**APLICACIÓN DE INGRESOS EN RETROSPECTIVA: MAS SOBRE  
LA EXPANSIÓN HISTÓRICA DEL GASTO Y SUS FORMAS**

1. Rescatando explicaciones.....	99
2. Enfoque de Taylor.....	100

**CAPÍTULO XIII**  
**DE LAS ECONOMÍAS EXTERNAS A LAS EXTERNALIDADES**

1. El viaje de una idea..... 103
2. Interdependencias y economías externas..... 103
3. De las economías externas a las externalidades. .... 105
4. De las externalidades a los bienes públicos..... 106

**CAPÍTULO XIV**  
**COYUNTURA ECONOMICA Y RESPUESTA FISCAL**

1. Una idea conocida..... 109
2. Los mecanismos automáticos. .... 110

**CAPÍTULO XV**  
**SOCIOLOGIA FINANCIERA Y PRESUPUESTO**

1. Del “estado patrimonial” al “estado fiscal”. .... 115
2. El Estado Fiscal y su Crisis. .... 116
3. El contexto de la sociología financiera. .... 117

**CAPÍTULO XVI**  
**DES-INTEGRALIDAD PRESUPUESTARIA,**  
**OPACIDAD Y TRANSPARENCIA**

1. Presupuestos completos..... 119
  2. Actualidad de la cuestión..... 120
- Apendice I. C.41. Un pesimista sobre el contenido del presupuesto..... 122
- Apendice II. D.5. Exposición diagramatica de los fondos  
Extrapresupuestarios ..... 123

**CAPÍTULO XVII**  
**PRESUPUESTO, ESFUERZO FISCAL**  
**Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

1. Introducción.....	125
2. La elasticidad de la noción de esfuerzo fiscal.....	126
3. Otros elementos teóricos y empíricos sobre el esfuerzo fiscal.....	127
4. Esfuerzo fiscal y sistema tributario.....	129
4.1. El sistema fiscal como factor esencial.....	129
4.2. Gastos tributarios.....	130
5. Esfuerzo fiscal, administración tributaria y economía.....	131
5.1. Del esfuerzo fiscal a la administración fiscal.....	131
5.2. Administración fiscal, instituciones y competitividad.....	133
5.3. Administración tributaria y salud macroeconómica.....	134
6. Administración tributaria: diseño, organización y gestión.....	135
7. Conclusión: del esfuerzo fiscal a la administración tributaria.....	136
Apendice I. D.6. Seligman, los escapes tributarios y la evasión.....	138

**CAPÍTULO XVIII**  
**ORGANOS INSTITUCIONALES,**  
**PRESUPUESTOS Y REGULACION FISCAL**

1. Introducción.....	139
2. Las agencias fiscales independientes.....	140
3. Órganos, Comités o Consejos y Proceso de la Política Fiscal.....	141
4. Significación a nivel subnacional.....	143
5. Observaciones de cierre.....	144
Apendice I. C.44. Agencias/consejos fiscales en el ámbito internacional ...	146

**CAPÍTULO XIX**  
**REGULACION FISCAL Y PROCESO PRESUPUESTARIO**

1. Instancias regulatorias, instituciones regulatorias y proceso de regulación.....	149
---	-----

2. El poder presupuestario de los Congresos.....	150
3. Confrontando datos.....	151

**CAPÍTULO XX**  
**FINANZAS PÚBLICAS Y BALANZAS FISCALES REGIONALES**

1. Introducción.....	153
2. Alcance del concepto.....	154
3. Expresiones nacionales.....	155
4. Enfoques alternativos.....	156
5. Cuestiones metodológicas.....	158
6. A modo de resumen.....	160
Apendice I. D.7. Lógica de las Balanzas Fiscales Regionales.....	161

**CAPÍTULO XXI**  
**ECONOMIA FISCAL Y ESPACIO FISCAL**

1. Introducción.....	163
2. De la idea a un concepto.....	163
3. Rigideces, desafíos en ingresos y coyuntura.....	165
4. Espacio fiscal y países en desarrollo.....	168
5. Resguardo y ampliación del espacio fiscal.....	169
Bibliografía.....	173

# ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS

## I. CUADROS

C.1. Musgrave y una visión de los sistemas económicos .....	22
C.2. Estructuras estatales: Esquema de Colm .....	27
C.3. La economía pública y sus espacios.....	31
C.4. La economía fiscal y sus caracteres.....	32
C.5. Aumentar un impuesto sobre el tabaco o sobre las bebidas alcoholicas: las visiones positiva y normativa.....	37
C.6. Instrumentos de política fiscal contenidos en el presupuesto.....	39
C.7. Objetivos fiscales y estra-fiscales .....	39
C.8. Las intervenciones publicas según Herber .....	42
C.9. Significados del Presupuesto Según Notas Distintivas .....	45
C.10. El Presupuesto de Tres Ramas (1).....	46
C.11. De Ramas a Haciendas: Las Tres Ramas Reformuladas (2) .....	47
C.12. De las ramas a los objetivos fiscales: cuatro visiones .....	48
C.13. Fuentes Quintana y un árbol con más ramas.....	50
C.14. Las necesidades publicas y cómo financiarlas según Einaudi.....	51
C.15. Jean Bodin y los ingresos del soberano.....	62
C.16. Seligman: Los ingresos según la voluntariedad (I) .....	63
C.17. Seligman: Los ingresos según los beneficios (II).....	63
C.18. Los recursos estatales según Myrdal.....	64
C.19. Clasificación impositiva de Haig.....	65
C.20. Tipología impositiva de Myrdal .....	66
C.21. Varias fuentes para la idea de impuesto único.....	73
C.22. Caraffa, Broggia y los principios de la imposición .....	76
C.23. Exposición esquemática de principios impositivos.....	78
C.24. Fuentes Quintana: Principios y caracteres de un Sistema Impositivo Ideal .....	79
C.25. El Estado y el sistema impositivo en Colm.....	80

## ECONOMÍA FISCAL

C.26. Sistema impositivo ideal: El legado de Neumark .....	82
C.27. Latinoamérica y Caribe: Ingresos fiscales provenientes de productos primarios .....	87
C.28. Coeficiente Impositivo en Latinoamérica y Caribe.....	86
C.29. Latinoamérica, Caribe y OCDE: Estructura Impositiva (% PIB) .....	88
C.30. Países Latinoamericanos: Pérdidas o gastos fiscales por tipos de impuestos..	89
C.31. El Pacto Fiscal y las “reciprocidades” .....	90
C.32. Reciprocidad fiscal y desigualdad .....	89
C.33. Miradas sobre los gastos productivos .....	95
C.34. Productividad del gobierno o sector público.....	97
C.35. Fases en la Evolución del Gasto Público .....	100
C.36. Expansión del Gasto Público: Esquema de Taylor Ampliado .....	101
C.37. Distintos tipos de externalidades.....	105
C.38. Externalidades y bienes .....	107
C.39. Soluciones al problema de las externalidades .....	108
C.40. Alternativas de Flexibilidad Fiscal.....	112
C.41. Un pesimista sobre el contenido del presupuesto.....	116
C.42. Funciones de las Agencias Fiscales.....	141
C.43. Consejos Fiscales: Enfoque funcional alternativo .....	142
C.44. Agencias/Consejos fiscales en el ambito internacional .....	140
C.45. Aspectos inherentes a la capacidad legislativa sobre el Presupuesto .	151
C.46. Afectando y defendiendo al espacio fiscal .....	169
C.47. Ampliando es espacio fiscal .....	170

## II. DIAGRAMAS

D.1. Las operaciones del gobierno (Johansen) .....	41
D.2. Ingresos publicos: matriz ampliada de Myrdal .....	67
D.3. Canones o principios de la imposición de Seligman.....	82
D.4. La confrontación entre lo ideal y lo efectivo en los sistemas impositivos .....	83
D.5. Exposición diagramatica de los Fondos Extrapresupuestarios .....	123
D.6. Seligman, los escapes tributarios y la evasión .....	138
D.7. Lógica de las Balanzas Fiscales Regionales .....	161