

Miguel Ángel Asensio

Finanzas Públicas

NOTAS DE ORIENTACIÓN

2º EDICIÓN ACTUALIZADA

FINANZAS PÚBLICAS Y SECTOR PÚBLICO
DEL FALLO DEL MERCADO AL FALLO DEL ESTADO
RECURSOS PÚBLICOS - GASTOS PÚBLICOS
PRESUPUESTO - REDISTRIBUCIÓN - DÉFICIT

Osmar D. Buyatti
LIBRERÍA EDITORIAL

CDD Miguel Angel Asensio
332 Finanzas Públicas. Notas de Orientación
2a. ed. - Buenos Aires:
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2015.
172 p. ; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN 978-987-716-028-4
1. Finanzas Públicas. 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

e-mail: libros@osmarbuyatti.com

Diseño de tapa: AIS

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

Edición: Mayo 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. 978-987-716-028-4

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2015 en los talleres de **Su Impres**, Tucuman 1480, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

RECONOCIMIENTOS

Además del obvio y permanente que debe a su esposa y familia, el autor desea mencionar los siguientes, disculpándose de antemano por las involuntarias omisiones:

- Bibliotecas de las Facultades de Ciencias Económicas de la UNL, UNER y Católica de Santa Fe.
- Biblioteca del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Buenos Aires).
- Señora Stella Maris Zoppi, por su permanente participación y cooperación en la biblioteca antes nombrada.
- Centro de Documentación del Banco Mundial en Buenos Aires.
- Señora Mónica Méndez, por su habitual colaboración en la confección de diagramas.
- Personal del Posgrado en Administración Pública de la UNL.
- A la Editorial Osmar D. Buyatti por honrarme una vez mas en participar de sus colecciones.
- A los expertos y académicos que con sus reflexiones han incidido en la formación de esta breve obra e incitado, sin saberlo, en su elaboración.

“Sólo hay dos cosas ciertas en la vida de un hombre: la muerte y los impuestos”
(Benjamin Franklin).

*“...los medios fiscales...han contribuido directamente a la construcción
(y distorsión) del edificio de la economía moderna y...del espíritu moderno
...El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social
...todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal...”*
(Joseph A. Schumpeter).

“Los ingresos del presupuesto son el gaje de la deuda pública”
(Juan B. Alberdi).

*“El impuesto directo y el impuesto indirecto son como dos hermanas atractivas
y de gran fortuna...como ministro de Hacienda...siempre pensé que no
sólo era permisible sino más bien una obligación, que cortajara a ambas”*
(William E. Gladstone).

*“En toda sociedad desarrollada existe alguna forma de organización
gubernamental que...tiene funciones y deberes. Entre esos deberes se
incluye el gasto y, en consecuencia, precisa también recaudar ingresos”*
(Arthur C. Pigou).

PRÓLOGO

Para las páginas que siguen me cuesta encontrar una denominación adecuada que exprese en realidad lo que son, a saber una suerte de Introducción de Introducciones, Preámbulo, Anticipo o Antesala de estudios más profundos en Finanzas Públicas.

Quizás la noción de sobrevuelo o visión panorámica, especialmente pensando en no especialistas o interesados a punto de iniciarse o estudiantes deseosos de disponer de una breve síntesis dominada por un lenguaje orientativo y casi coloquial, podría ser otra forma de identificar nuestro objetivo.

En suma, implica un abordaje mínimo que procura delimitar, denotar y rescatar nociones y problemas de considerable profundidad y extensión en el mundo contemporáneo, expresados dentro de la estructura de un Breviario.

Procura, asimismo, resultar útil al que pretenda satisfacer en una temática que luce a veces escabrosa, su particular curiosidad ciudadana. Si bien la antesala comentada puede ser aprovechada por estudiantes, agentes públicos, comunicadores sociales o personas con alguna formación previa, puede ser entendida también como una versión de las finanzas gubernamentales para no expertos. De allí también el intento de recurrir a mecanismos y explicaciones de carácter más intuitivo que formal.

Es una mirada, en síntesis, de las Finanzas Públicas desde la sencillez. Es una lectura de una disciplina y un fenómeno recorrido y afrontado o mencionada tantas veces en la polémica política o cotidiana, que un neófito merece algo así como una Hoja de Ruta que lo introduzca en un mundo que lo llevará a impuestos, gastos públicos, presupuestos y deuda pública, de todo lo cual, si no le hablamos aquí, los mismos periódicos se encargarán de hacerlo.

Sin embargo, no hemos prescindido de emplear con alguna frecuencia notas marginales que, lejos de agregar una innecesaria complejidad, constituyen a nuestro juicio, un mecanismo para aclarar los contenidos principales y orientar adicionalmente al lector en la indagación o búsqueda implícita en la revisión de sus páginas.

Eso explica asimismo, la reseña bibliográfica que se acompaña. Tal bibliografía pretende detallar con la mejor precisión posible las fuentes consultadas a fin de permitir ulteriores estudios por parte de los interesados.

Con estos propósitos, dejo para tales lectores interesados, los mejores e ilusionados deseos para que puedan concretar un aceptable y quizás entretenido recorrido.

EL AUTOR.

INDICE

Reconocimientos.....	7
Prólogo.....	11

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Introducción.....	23
-------------------	----

CAPÍTULO II CONCEPTOS INICIALES

1. El problema del campo.....	27
2. Sobre la noción de finanzas públicas.....	28
3. Actividad financiera y actividad de financiación.....	30
APENDICE I (Capitulo II) Las finanzas publicas en el arco del tiempo: Distintas miradas.....	34

CAPÍTULO III FINANZAS PUBLICAS Y SECTOR PUBLICO

1. Los mercados no siempre son capaces.....	35
2. Otros enfoques para explicar la presencia estatal.....	38
3. Mecanismos de decisión y proceso político.....	39

4. El sector público y sus caracteres	41
5. Dimensión del sector público	44

CAPÍTULO IV
DEL FALLO DEL MERCADO AL FALLO DEL ESTADO

1. Algo más sobre el fallo del mercado	47
1.1. Bienes Públicos	47
1.2. Externalidades	49
1.3. Monopolios naturales	51
2. Falla del Estado.....	54
3. Bienes públicos y servicios públicos	55

CAPÍTULO V
HISTORIA FISCAL Y PENSAMIENTO FINANCIERO

1. Historia fiscal y financiera	59
2. Finanzas Públicas y pensamiento financiero-fiscal.....	62

CAPÍTULO VI
RECURSOS PÚBLICOS

1. Tipos principales.....	69
2. Otros ingresos públicos.....	70
3. Una visita rápida a los tributos	72

CAPÍTULO VII
IMPUESTOS Y SISTEMAS IMPOSITIVOS

1. Nociones básicas.....	75
2. Principios	75

3. Flexibilidad y elasticidad	77
4. De los principios a los efectos	79
4.1. Presión Tributaria	80
4.2. Incidencia impositiva e incidencia fiscal.....	81
4.3. Del traspaso impositivo al “exceso de gravamen”	84
4.4. El rendimiento impositivo en Laffer y antecesores.....	87
4.5. Proporcionalidad, no proporcionalidad y “otra parábola”.....	88
4.6. Sistemas tributarios y estructuras impositivas.....	90
4.7. Sistemas impositivos y nivel de tributación	93
4.8. Estructura impositiva y estructura de un impuesto.....	94
4.9. De los sistemas efectivos a los sistemas deseables	95
4.10. Gastos Tributarios.....	96
APÉNDICE I. Fases del Desarrollo y Estructura Tributaria	
Según Musgrave.....	98
APÉNDICE II. Clasificación de los Impuestos de la OCDE	99

CAPÍTULO VIII GASTOS PÚBLICOS

1. Generalidades.....	101
2. Explicando su crecimiento.....	101
3. Tipología	103
4. El gasto público visto desde el siglo XXI.....	105
5. Análisis, evaluación e impacto	106
5.1. Observación agregada o desagregada.....	106
5.2. Entre gastos adicionales y beneficios adicionales	107
5.3. Maximización de beneficios	107
5.4. Técnica de beneficios-costos	108
6. Gastos particulares.....	109
6.1. Subsidios.....	109
6.2. Gasto público en sectores específicos.....	110
APÉNDICE I (Capítulo VIII). Gasto Público Consolidado en Países de la OCDE (Porcentajes del PBI)	113

**CAPÍTULO IX
POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTO**

1. Política fiscal de estabilización y de las otras	115
2. Requerimientos y complejizaciones teóricas	117
3. Limitaciones y complicaciones prácticas de la discrecionalidad.....	118
4. Estrategias o criterios de política fiscal.....	120
4.1. Equilibrio presupuestario cíclico.....	121
4.2. Presupuesto compensatorio	121
4.3. Finanzas funcionales	122
4.4. Política financiera de estabilización automática.....	122
4.5. Resultado presupuestario de pleno empleo	122
4.6. Presupuesto anualmente equilibrado	123
4.7. Equilibrio del presupuesto al nivel de plena ocupación	123
4.8. Sobreequilibrio presupuestario.	123
5. Reglas fiscales o de la política a las reglas	124

**CAPÍTULO X
POLÍTICAS FISCALES, REDISTRIBUCIÓN Y CRECIMIENTO**

1. Cambiando la distribución	127
2. Política fiscal y crecimiento.....	129

**CAPÍTULO XI
REVISITANDO EL PRESUPUESTO**

1. Funciones, ciclo, principios	133
2. Volviendo a las fuentes. Los principios presupuestarios	135
3. De los objetivos de política al presupuesto como técnica	136
4. De nuevo: el reto de la completitud	138

CAPITULO XII
FINANZAS PÚBLICAS Y DÉFICIT FISCAL

1. El déficit, siempre el déficit	141
2. Más allá del déficit observado	142
3. Medir el déficit sin olvidar el papel del costo de la deuda.....	144
4. Déficit público y deuda pública	144
5. De los dos tesoros a los dos estanques.....	147
6. Méritos y limitaciones del endeudamiento	147
7. Volumen, peso y carga	149
APÉNDICE I. Las nociones de déficit y la doctrina	153

CAPÍTULO XIII
HACIENDA DESCENTRALIZADA O PLURIJURISDICCIONAL

1. Enfoques	155
2. Las opciones de financiación vistas en perspectiva subnacional	159
3. Finanzas públicas y crecimiento de las ciudades.....	160
4. Los Gobiernos locales en el esquema de ingresos y gastos.....	162
Bibliografía	165