

Miguél Ángel Asensio

*Instituciones  
Fiscales y  
Presupuesto  
Público*

*Economía Institucional*

*Finanzas Públicas con  
Coordinación y Eficiencia*

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

CDD    Miguel Ángel Asensio  
Instituciones Fiscales y Presupuesto público  
1a. ed. - Buenos Aires:  
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2009.  
p.; 22,5 x 15,5 cm.  
  
ISBN 978-987-1140-  
  
1. I. Título

© 2009 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:

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 esta penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Tirada: 500 ejemplares

**I.S.B.N. 978-987-1577-**

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de de 2009, en los talleres de, **Su Impres S. A.**, Tucumán 1480 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

*En memoria y recuerdo de Jorge Eduardo Asensio, abogado,  
estudioso de la Historia Constitucional y el Derecho Agrario  
(1941-2009)*

*«...el deber que se considera más propio de una asamblea  
representativa del pueblo es el de votar los impuestos»  
(John Stuart Mill, 1861)<sup>1</sup>.*

*«Los conductos y procedimientos por los cuales (el dinero)  
circula para uso público son de dos clases: una de las  
vías conduce el dinero a las arcas públicas; otra,  
les da salida de ellas para efectuar pagos públicos».  
(THOMAS HOBBS, Leviatán, 1651)<sup>2</sup>.*

*«Cuando los barones arrancaron la famosa concesión de que  
ningún subsidio extraordinario o ayuda sería impuesto en  
el Reino sino por «Consejo Común» del mismo, pese a que  
definían a ése como una estricta asamblea feudal... ellos  
estaban empero, dando un paso hacia el principio de los  
Parlamentos y de la «no tributación sin representación»  
(Trevelyan, G., 1942)<sup>3</sup>.*

---

1 John Stuart Mill (1861).

2 Parte II, Capítulo XXIV, Edición Argentina (FCE, 2007).

3 Trevelyan, George M. (1942), pág. 147.



## PROLOGO

Con este aporte pretendemos llamar la atención sobre algunas cuestiones relevantes de finanzas públicas, que nos han preocupado durante los últimos años y que derivan de un marco teórico pero también se nutren de la experiencia.

Procuran poner en valor, en un lenguaje accesible, distintos tópicos considerados en debates y presentaciones, tanto en el país como en el exterior, así como investigaciones realizadas en el ámbito universitario.

Como tales, constituyen un conjunto de estudios que de todas formas reconocen un ordenamiento esencial en base a una lógica que parte de la importancia de las instituciones fiscales en general, para continuar con un tópico poco explorado como el de los entes de coordinación fiscal. Esto último se nos antoja relevante en un país donde la Constitución prevé un Órgano Fiscal Federal.

Pero donde quizás la mirada sea más novedosa esta vez, es en la atención que ponemos sobre algunos aspectos comparados del presupuesto, de cuyas lecturas puedan emerger algunas lecciones para Argentina. Por ello, terminamos enfatizando el peso de la institución fiscal más abarcativa, quizás aquella de carácter máximo y omnicompreensivo, que es el presupuesto público.

En el medio hemos dedicado un breve espacio a la consideración de tres temas de interés en finanzas gubernamentales, con el de la eficiencia impositiva, los gobiernos locales y la fiscalidad ambiental.

Si esta pequeña contribución sirve para lograr una nueva mirada sobre los mismos, de donde emerjan nuevos elementos para las reformas a afrontar en el caso argentino, nos sentiremos sin duda gratificados.

*El Autor*



## INDICE

Prologo .....	7
Introducción .....	15

### **CAPITULO I INSTITUCIONES, INSTITUCIONALISMO Y ECONOMÍA**

1. Instituciones e institucionalismo. ....	19
2. Instituciones y sistema económico. ....	20

### **CAPÍTULO II INSTITUCIONES FISCALES Y COORDINACIÓN FINANCIERA INTERGUBERNAMENTAL**

1. Economía, instituciones y fiscalidad .....	23
2. Las instituciones fiscales. ....	26
3. Reglas de política fiscal. ....	32
3.1. Instituciones y reglas. ....	32
3.2. El modelo UE, «procedimiento de déficit excesivo», «no salvataje» y coordinación. ....	35
3.3. Instituciones fiscales y relaciones intergubernamentales. ....	37

**CAPÍTULO III**  
**INSTITUCIONES Y GOBIERNOS**  
**COMPETITIVOS. COMPETITIVIDAD**  
**ECONÓMICA, GUBERNAMENTAL Y FISCAL**

1. Introducción. ....	41
2. La noción de «competitividad»: iniciando la búsqueda de la idea. ....	43
3. La competitividad: entornando el concepto. ....	45
4. Instituciones fiscales y gobierno, competitividad y competitividad fiscal. ....	51

**CAPÍTULO IV**  
**LOS ORGANOS DE COORDINACIÓN FISCAL**  
**EN SISTEMAS FEDERATIVOS O DESCENTRALIZADOS**

1. Introducción. ....	55
2. Visión preliminar de algunas opciones institucionales. ....	56
3. La Comisión Australiana de Subvenciones. ....	58
4. El Consejo Federal de Finanzas de Alemania. ....	60
5. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de España. ....	61
6. La Comisión Fiscal y Financiera de Sudáfrica. ....	63
7. Las Comisiones de Finanzas y Planeamiento en India. ....	65
8. Identificación de perfiles alternativos. ....	66
9. La «independencia» como atributo. ....	67
10. Coordinación fiscal y «federalismo ejecutivo». ....	68
11. Comentarios finales. ....	70

**CAPÍTULO V**  
**NORMAS Y ORGANOS EN LA**  
**COORDINACIÓN FISCAL FEDERATIVA**

1. Introducción. ....	73
-----------------------	----



2. Cuestiones previas. Normas, reglas y órganos. ....	74
3. Marcos normativos. ....	79
3.1. Ley 25.152. ....	79
3.2. Acuerdos Federales Nación-Provincias. ....	84
3.3. Ley Federal de Responsabilidad Fiscal. ....	85
4. Los órganos junto a las reglas. ....	89
5. Comentarios finales. ....	90

**CAPÍTULO VI**  
**VIEJAS Y NUEVAS ESTRELLAS: EFICIENCIA,**  
**GOBIERNOS LOCALES Y FISCALIDAD AMBIENTAL**

1. Eficiencia económica, distorsiones y sistema impositivo .....	93
1.1. Breve nota preliminar. ....	93
1.2. Aspectos particulares. ....	94
1.3. Comentarios finales. ....	97
2. Financiamiento y articulación federativa de los gobiernos locales. ....	98
2.1. Articulación de funciones y recursos de los gobiernos locales ....	98
2.2. El ámbito del financiamiento local .....	99
2.3. Coordinación y armonización tributaria con actores múltiples .....	100
3. La Dimensión Fiscal Ambiental en Entornos Federativos	
o Descentralizados .....	102
3.1. Introducción. ....	102
3.2. Aspectos institucionales y coordinación intergubernamental. ....	105
3.3. Comentarios de síntesis. ....	107

**CAPÍTULO VII**  
**EL PRESUPUESTO Y SUS BATALLAS**

1. Poder y Tesoro. ....	109
2. El presupuesto en el Continente. ....	111

**CAPÍTULO VIII**  
**PROCESO PRESUPUESTARIO Y**  
**GOBERNANCIA EN PAISES AVANZADOS:**  
**EL MODELO DE WESTMINSTER Y EL CASO CANADIENSE**

1. Introducción. ....	113
2. Algunas coordenadas generales sobre el proceso presupuestario. ....	115
3. Ciclo presupuestario de actores y aspectos «múltiples». ....	117
4. Otros aspectos. ....	121
5. Comentarios finales. ....	123

**CAPÍTULO IX**  
**LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA**  
**EN ESTADOS UNIDOS**

1. Raíces históricas hasta década de 1970. ....	125
2. Años 1970-74 y evoluciones posteriores. ....	127
3. Observaciones de cierre. ....	130

**CAPÍTULO X**  
**UNA NOTA SOBRE EL PRESUPUESTO**  
**Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO**  
**EN LA UNION EUROPEA**

1. Introducción. ....	133
2. Una experiencia original. ....	134
3. Un presupuesto particular. ....	134
3.1. Instituciones particulares. ....	134
3.2. Ingresos particulares. ....	136
3.3. Gastos ligados a funciones. ....	137
4. La mecánica del ciclo presupuestario en la UE. ....	138
4.1. Una secuencia compleja. ....	138

4.2. Pluralidad de actores. ....	140
5. A modo de síntesis .....	142

**CAPITULO XI**  
**PLURALIDAD, DIMENSIONES Y GRADOS DE**  
**LIBERTAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

1. Introducción. ....	145
2. Unidad y pluralidad. ....	145
3. Dimensiones presupuestarias. ....	146
4. Mandatos, rigideces y grados de libertad. ....	147

**CAPÍTULO XII**  
**LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN EL**  
**AMBITO INTERNACIONAL Y EL REDISEÑO DE**  
**LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS**

1. Introducción. ....	149
2. Perfiles recientes del proceso presupuestario en Estados Unidos. ....	151
2.1. Marco general. ....	151
2.2. La institucionalidad presupuestaria y la CBO. ....	152
3. Innovaciones en el caso canadiense. ....	154
4. El marco internacional y los reflejos para Argentina. ....	156
 Bibliografía .....	 159

