

**HORACIO NUÑEZ MIÑANA**

**FINANZAS  
PUBLICAS**

 **EDICIONES MACCHI**

---

BUENOS AIRES - BOGOTA

# FINANZAS PUBLICAS

## -INDICE-

	PAGINA
<b>AGRADECIMIENTO</b>	1
<b>ADVERTENCIA PRELIMINAR</b>	2
<b>INDICE</b>	3
<b>CAPITULO I : CONCEPTOS INTRODUCTORIOS</b>	11
<b>Sección A: El campo de las Finanzas Públicas</b>	11
1. La Actividad financiera del Estado	11
2. Objetivos de la política fiscal	13
3. Instrumentos de la política fiscal	15
4. Relación entre objetivos e instrumentos	15
<b>Sección B: Descripción y Cuantificación del Sector Público</b>	18
1. El sector público: identificación y composición.	19
2. Erogaciones Públicas	22
2.1. Clasificación institucional de las erogaciones públicas	22
2.2. Clasificación económica de las erogaciones	23
2.3. Clasificación por objeto del gasto	25
2.4. Clasificación funcional (por finalidades y funciones) de las erogaciones	26
2.5. Clasificación regional de las erogaciones	26
3. Recursos Públicos	27
3.1. Clasificación tradicional (de tipo jurídico)	27
3.2. Clasificación económica de los recursos	29
3.3. Clasificación institucional de los recursos	29
4. Magnitudes del sector público	29
4.1. Tamaño del sector público: Indicadores alternativos	30
4.2. Comparaciones transversales	32
4.3. Comparaciones temporales	32
4.4. La Ley de Wagner	33
<b>Sección C: Aspectos institucionales</b>	35
1. Marco Constitucional	35
1.1. Niveles de gobierno	35
1.2. Poderes federales	35
1.3. Poderes provinciales	36

1.4. Gobiernos municipales	37
2. Erogaciones: El ciclo presupuestario	37
3. Tributos: Legislación y administración tributarias	41
<b>Referencias</b>	42
Cuadro 1: Algunos indicadores del tamaño del sector público en la Argentina. Año 1974	43
Cuadro 2: Comparación a nivel internacional sobre la participación del sector público en la demanda de bienes y servicios disponibles.	44
Cuadro 3: Evolución del tamaño del sector público argentino.	45
<b>CAPITULO II: ASIGNACION DE RECURSOS: PROVISION DE BIENES PUBLICOS</b>	47
1. Bienes públicos puros	47
1.1. Características de los bienes públicos puros	47
1.2. Provisión de los bienes públicos puros	50
1.2.1. Soluciones óptimas paretianas de la provisión de bienes privados.	50
1.2.2. Soluciones óptimas paretianas para la provisión de bienes públicos	57
1.3. Solución óptima social: distribución del ingreso	60
1.4. Mecanismos de provisión de bienes privados	62
1.5. Mecanismo de provisión de bienes públicos	63
1.6. El caso de grupos pequeños: el método del cambio voluntario	65
2. Modelos de decisión social	67
2.1. Continuación de la función de bienestar social	67
2.2. Reglas alternativas de votación	70
2.3. El criterio de unanimidad	71
2.4. El criterio de la votación mayoritaria	73
2.5. El modelo del votante mediano	77
2.6. Representatividad de la función de bienestar social	78
2.7 Estrategias de votación	80
3. El modelo de la democracia representativa	81
<b>Referencias</b>	84
<b>CAPITULO III: ASIGNACION DE RECURSOS: Otros problemas</b>	86
1 Bienes mixtos	86
1.1. Bienes con externalidades	86
1.1.1. Clases de externalidades	86
1.1.2. Consecuencias de las externalidades	88
1.1.3. Necesidad de la intervención estatal para la corrección de externalidades	90
1.2. Bienes con beneficios delimitados territorialmente	93
1.3. Congestión	94
2 Bienes preferentes	96

3. Otros problemas de eficiencia	98
3.1. Monopolios naturales	98
3.2. Costos decrecientes	99
3.3. Empresas públicas: Justificación y reglas de operación	100
<b>Referencias</b>	103
<b>CAPITULO IV: DISTRIBUCION DEL INGRESO</b>	105
1 .Distribución del ingreso por el sistema de mercado	105
1.1. Distribución funcional del ingreso	105
1.2. Distribución personal del ingreso	106
1.3. Relación entre distribución funcional y distribución personal	110
1.4. Distribución regional	111
1.5. Causas	111
2. Justificación de la intervención estatal	112
2.1. Criterios alternativos de justicia distributiva	112
2.2. Maximización del bienestar social	114
2.3. El principio del sacrificio social mínimo	114
2.4. Modelo marginalista: supuestos y resultados	115
2.4.1. Sacrificio absoluto igual	117
2.4.2. Sacrificio relativo igual	118
2.4.3. Sacrificio marginal igual	119
2.5. Fundamentaciones alternativas a la redistribución de ingresos	119
3. Límites a la redistribución	121
4. Instrumentación de la redistribución	123
<b>Referencias</b>	126
<b>CAPITULO V: ESTABILIZACION ECONOMICA</b>	128
1. Gastos e ingresos públicos dentro del sistema de cuentas nacionales	128
2. Efectos de cambios en variables fiscales sobre el ingreso nacional: Modelo simple	129
3. Multiplicadores con ingresos y gastos públicos inducidos	136
4. Estabilizadores automáticos de tipo fiscal	140
5. Financiadores automáticos	143
6. Multiplicadores con inversiones privadas inducidas	145
7. Inflación y política fiscal	151
7.1. Inflación con recesión	151
7.2. La política fiscal como causa de inflación	153
7.3. Efecto de la inflación sobre variables fiscales	155
7.4. La política fiscal dentro de una política de ingresos	158
7.5. Economía del lado de la oferta y política fiscal	159
<b>Referencias</b>	161

<b>CAPITULO VI: SISTEMA TRIBUTARIO: ASPECTOS GENERALES</b>	163
1. Descripción del sistema tributario	163
1.1 . Diferenciación entre precios y tributos	163
1.2. Impuestos, tasas y contribuciones especiales	164
1.3. Clasificaciones económicas de los tributos	164
1.4. Estructura de un impuesto	166
2. Requisitos de una estructura tributaria adecuada	173
3. Esquema general de análisis tributario	174
3.1. Conceptos alternativos de incidencia	174
3.2. Equivalencia tributaria	174
3.3. Decisiones económicas afectadas por los impuestos.	174
3.4. Orden del análisis a realizar	175
4. Equilibrio parcial: tributos sobre bienes	175
4.1. Mercado de competencia perfecta	176
4.2. Mercado con ausencia de competencia perfecta	188
5. Equilibrio parcial : impuesto sobre factores productivos	189
5.1 . Mercado de competencia perfecta	189
5.2. Mercado con ausencia de competencia perfecta	192
6. Equilibrio general: ajuste en la composición del consumo	193
7. Ajuste en el esfuerzo laboral	196
8. Ajuste en el ahorro	198
9. Ajustes a las decisiones productivas	199
10. Eficiencia en equilibrio general: Tres bienes (Enfoque de bienestar)	200
<b>Referencias</b>	208
<b>CAPITULO VII: IMPOSICION A LOS INGRESOS NETOS Y AL PATRIMONIO</b>	210
1. Impuesto a los ingresos netos de las personas	210
1.1. Estructura del impuesto personal a la renta: esquema básico	210
1.2. Definiciones alternativas de la renta neta	211
1.3. Problemas especiales de medición	212
1.4. Deducciones	213
1.5. Impuesto negativo	214
1.6. La unidad contribuyente	215
1.7. Efectos económicos del impuesto personal a la renta	216
2. Impuesto a los ingresos netos de las sociedades de capital	217
2.1 . Estructura	217
2.2. Relación en el impuesto personal a los ingresos netos: enfoques alternativos	217

2.2.1. Criterio de integración total	218
2.2.2. Criterio de separación total	220
2.2.3. Criterio de integración parcial	220
2.2.4. Principales consecuencias de los sistemas alternativos	223
2.3. Amortizaciones	224
2.4. Valuación de inventario	225
2.5. Efectos económicos sobre precios y sobre incentivos de inversión	226
2.5.1. Efectos sobre precios	227
2.5.2. Efectos sobre incentivos de inversión	227
<b>3. Impuesto a los beneficios eventuales</b>	<b>228</b>
<b>4. Impuesto a la renta normal potencial de la tierra</b>	<b>229</b>
<b>5. Impuesto al gasto global</b>	<b>233</b>
<b>6. Imposición patrimonial</b>	<b>234</b>
6.1. Imposición al patrimonio neto de las personas	234
6.2. Imposición al capital de las empresas	234
6.3. Impuesto inmobiliario	235
6.3.1. Inmuebles rurales	236
6.3.2. Inmuebles urbanos	238
<b>4. Impuesto al parque automotor</b>	<b>239</b>
<b>5. impuesto a la transmisión gratuita de bienes</b>	<b>239</b>
<b>6. Contribución de mejoras</b>	<b>240</b>
<b>Referencias</b>	<b>241</b>
<b>CAPITULO VIII- IMPOSICIÓN A LOS CONSUMOS Y OTROS TRIBUTOS</b>	<b>243</b>
<b>1. Imposición selectiva a los consumos</b>	<b>243</b>
1.1. Impuestos selectivos a la producción y al consumo nacional	243
1.1.1. Impuesto sobre un bien exportable	243
1.1.2. Impuesto sobre un bien importable	248
1.2. Impuesto sobre el comercio exterior	248
1.2.1. Impuesto a las exportaciones	248
1.2.2. Impuesto a las importaciones	251
1.2.3. Equivalencia de los aranceles a las importaciones y a las exportaciones	251
<b>2. Imposición general a los consumos</b>	<b>253</b>
2.1. Estructuras alternativas	253
2.2. Efectos sobre precios relativos	253
2.2.1. Impuesto al Valor Agregado	254
2.2.2. Impuestos a las Ventas Minoristas	255
2.2.3. Impuesto a las Ventas Mayoristas	256

2.2.4. Impuesto a las Ventas Manufactureras	257
2.2.5. Impuesto sobre los Ingresos Brutos	257
2.2.6. Comparación entre las distintas modalidades de impuestos	257
2.3. Efectos sobre la integración vertical	261
2.4. Efectos sobre la inversión	262
2.5. Efectos sobre el comercio exterior	263
2.6. Efecto de piramidación	264
2.7. Redistribución de la carga tributaria entre etapas productivas	265
3. Contribuciones de seguridad social	267
<b>Referencias</b>	270
<b>CAPITULO IX: USO DEL CREDITO PUBLICO</b>	272
1. Desequilibrio presupuestario: Metodologías alternativas de definición	272
2. Financiamiento del déficit del sector público: formas alternativas	275
3. Deuda Pública: características	277
4. Efectos económicos de la deuda pública interna: asignación de recursos entre generaciones y equidad intergeneracional	279
4.1. El enfoque ingenuo	279
4.2. El enfoque RICARDO-PIGOU	280
5. Efectos económicos de la deuda pública interna: equidad intergeneracional en un análisis alternativo	281
6. Efectos económicos de la deuda pública interna: equidad intrageneracional	284
7. Efectos económicos de la deuda pública interna: otros efectos	286
8. Efectos económicos de la deuda pública externa: el caso de las deudas públicas de los gobiernos locales	286
9. Efectos económicos de la deuda pública externa: el caso de las deudas públicas	292
10. Límites de la deuda pública	293
11. Financiamiento del gasto público con emisión monetaria	295
12. Financiamiento del gasto público a través de operaciones con el Banco Central	301
<b>Referencias</b>	306
<b>CAPITULO X: FEDERALISMO FISCAL</b>	308
1. Estructura por niveles de gobierno: medición	308
2. Estructura por niveles de gobierno: enfoques normativos	311
2.1. Eficiencia en la asignación de recursos	311
2.2. Redistribución territorial de ingresos	313
2.3. Estabilización económica	314
2.4. Otros criterios	314
3. Distribución de funciones entre niveles de gobierno	314
4. Distribución de recursos: esquemas alternativos de coordinación financiera	319

4.1. Descripción de esquemas alternativos	319
4.2. Criterios de evaluación de los mecanismos alternativos de coordinación financiera	322
4.3. Evaluación de cada esquema de coordinación financiera	323
5. Distribución de recursos entre niveles de gobierno: la experiencia argentina	326
5.1. Aspectos institucionales	326
5.1.1. Primera etapa: separación de hecho de fuentes tributarias	326
5.1.2. Segunda etapa: concurrencia de hecho	327
5.1.3. Tercera etapa: coparticipación impositiva	328
5.1.4. El sistema de coparticipación federal de impuestos de la Ley 20.221	329
5.1.4.1. Los objetivos de la reforma de 1973	329
5.1.4.2. Aspectos fundamentales de la reforma	331
5.1.4.3. Efectos cuantitativos de la reforma.	333
5.1.4.4. La reforma de 1980	334
5.2. Recaudaciones comparadas de los niveles de gobierno	334
5.3. Flujos de fondos del gobierno nacional a los gobiernos locales	337
6. Comparación entre gobiernos locales	338
<b>Referencias</b>	348
<b>CAPÍTULO XI: ASPECTOS OPERATIVOS DE LA TRIBUTACIÓN</b>	350
<b>Y DEL GASTO PÚBLICO</b>	350
(A) Aspectos operativos de la tributación	350
1. Efectos teóricos y efectos reales del sistema tributario	350
2. La evasión tributaria: causas y consecuencias.	351
3. Costos de recaudación : para el Estado y para el contribuyente	357
4. Doble imposición: interna e internacional; problemas y soluciones	359
(B) Aspectos operativos del gasto público	360
1. Gasto público y costo del bien público	360
2. El análisis costo-beneficio aplicado a los gastos públicos	361
3. El enfoque de los determinantes de la demanda de gastos públicos	364
4. El enfoque de la programación y planificación del gasto público (presupuesto por programas)	364
5. Eficiencia interna del sector público: problemas de medición y control. El presupuesto Base Cero.	365
<b>Referencias</b>	367