



ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

LIC. MARIANO EZEQUIEL FERNANDEZ  
CUEXPRO

- 2008 -

e-mail:mador05@yahoo.com.ar

**La Actividad Financiera del Estado**

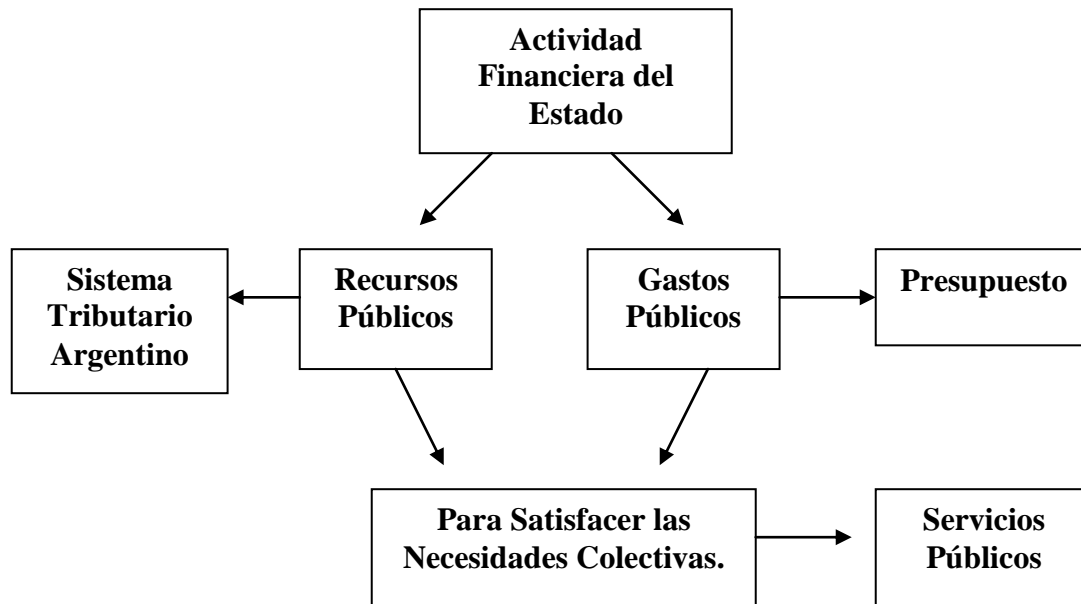
1. Objetivos
2. Introducción
3. El Estado y los servicios públicos
4. Las necesidades públicas
5. Actividad Financiera del Estado
6. Política Fiscal
7. Recursos Públicos
8. Impuestos
9. Tasas
10. Contribuciones Especiales
11. Sistema Tributario
12. Presión Tributaria
13. Evasión Fiscal
14. Deuda Pública
15. Gastos Públicos

**OBJETIVOS:**

El presente trabajo tiene por objetivo llevar a conocimiento algunos aspectos referidos al tema que nos ocupa.

Diariamente con solo mirar los diarios y conocer las noticias periodísticas, es posible apreciar la importancia de temas tales como: el déficit fiscal, su magnitud y financiamiento; la deuda pública y su repercusión en los mercados financieros; la magnitud y composición de los gastos públicos; la eficiencia y calidad de los servicios públicos; la presión tributaria, la evasión fiscal, la equidad tributaria, etc., estrechamente vinculados con la materia.

En este trabajo se trató de poder cubrir todos los factores de la actividad financiera del Estado. A continuación se presenta un pequeño esquema de los temas a tratar:



**INTRODUCCION:**

▪ Finanzas públicas:

Las unidades económicas de producción y consumo tienen determinados objetivos. Para alcanzarlos se necesita realizar ciertos gastos y así obtener los medios (humanos y materiales) necesarios para lograr tales fines. Ahora bien, para solventar los gastos es necesario disponer de recursos. Este razonamiento anterior resulta también de aplicación para el estado.

La secuencia ingresos-gastos esta relacionada con los cumplimiento de los fines por parte de aquel (defensa, justicia, etc.) y tiene a su vez, consecuencias económicas (impacto en la economía).

Las finanzas públicas se ocupan del proceso mencionado.

La palabra “finanzas” llega de las voz griega, “finos”, la cual pasa al latín, “finis”, que significa fin. En un principio se aplico como fin de los negocios públicos; pero luego surgió el término finanzas lo cual implicaba otros elementos esenciales como los recursos o ingresos.

Las finanzas públicas (expresión usada en Francia, Italia, Inglaterra), tiene como sinónimo habitual la expresión hacienda pública (usada en España). En argentina, la secretaria de hacienda de la nación tiene a su cargo la responsabilidad de las finanzas públicas.

Desde un punto estrictamente económico, las finanzas públicas se ocupan de las corrientes de recursos públicos, la corriente de gastos públicos y la incidencia que ambas producen en la economía. De esta manera el gobierno estima los recursos/ingresos públicos y prevé los gastos/egresos públicos que serán especificados en la ley de presupuesto anual.

Las finanzas públicas (para la corriente clásica) se ocupan de lo relacionado con la cobertura de los gastos públicos y asimismo de la composición y distribución de las cargas públicas impuestas a la comunidad para financiar los mismos. La hacienda publica opera sobre los principios de equidad (justicia dada por la proporcionalidad) en la distribución de las cargas, y la neutralidad, o sea no afectar las decisiones económicas de los particulares

La concepción moderna<sup>1</sup> de las finanzas públicas se basa en conceptos clásicos, ampliados y modificados. Implican, por un lado, una idea semejante en cuanto a que la actividad financiera se refiere a la obtención de medios financieros para cubrir los gastos públicos. No obstante, este enfoque se refiere a la utilización de los recursos y gastos públicos para lograr determinados efectos sobre la economía.

De lo anterior se desprende que se habla de una concepción de tipo intervencionista (el Estado debe corregir las fallas del mercado con su intervención), a diferencia de la clásica que sostiene el principio de la no intervención o neutralidad, ya que el Estado solo actuaría para cumplir funciones indispensables, como la seguridad; y debe evitar producir efectos distorcivos en la economía. De todos modos al haber ingreso y gasto público algún efecto habrá, pero lo importante, para los clásicos, seria no buscarlos como objetivo.

---

<sup>1</sup> Expresión utilizada por Duverger. (Hacienda Pública. Duverger. Bosch)

En fin, las finanzas públicas tienen como función contribuir al desarrollo económico de un país, el Estado debe velar que exista una distribución equitativa de las riquezas, incentivar a los inversionistas y a la producción, crear un clima de confianza política, establecer una estabilidad legal y disminuir la tasa de inflación, entre otras; ya que estas variables generan empleo e incentivan el crecimiento del aparato productivo.

El desarrollo económico de un país depende de la buena gerencia y administración que de las finanzas realicen los representantes del Estado.

## **EL ESTADO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS:**

Se define al Estado como la sociedad jurídicamente organizada<sup>2</sup>. Siendo el hombre un ser social por naturaleza, lo lógico es pensar que esa tendencia se plasme en una organización jurídica de aplicación general a toda la comunidad, dando lugar al nacimiento del Estado. El mismo nace como consecuencia de las funciones que debe cumplir, que se conocen como “función pública”, que le resultan indelegables ya que las mismas no pueden ser desarrolladas por cada ciudadano de manera individual o autónoma.

La función pública es la acción que da origen a la existencia del Estado y se refleja en servicios prestados a la comunidad, que pueden ser *servicios públicos esenciales* (hacen a la propia naturaleza del Estado y solo pueden ser prestado por él, como la defensa, la seguridad, y la justicia; y *servicios públicos en general* (son prestados por el estado o delegados otros organismos o incluso a particulares), que tienden a satisfacer el interés público.

Los servicios públicos también se clasifican en *divisible* (es posible determinar cual es el beneficio que cada ciudadano obtiene, que no necesariamente es igual para cada uno) como la educación primaria; e *indivisible* (se prestan a la sociedad en su conjunto y no se puede y no se puede precisar el beneficio que cada individuo obtiene; beneficia a todos los integrantes de la comunidad) como la defensa o la justicia.

*“Hoy, Argentina tiene una serie de dificultades para resolver con respecto a los servicios públicos. Uno de ellos se centra en la salud.*

*El sistema de salud de Argentina tiene varios problemas (no solo desde ahora) y como no se resuelven empeoran. En los últimos años se modificaron muchas políticas, pero ninguna de ellas en relación a la salud. Nuestros hospitales públicos presentan varios problemas de financiamiento y gestión.*

*Los especialistas con respecto al tema, consideran que se debería reformar el sistema. Es una obligación del estado garantizar la salud de la población. Coinciden en que los hospitales deben ser financiados por el estado, pero gestionados por privados.*

*Otro problema que enfrenta Argentina con respecto a los servicios públicos, es el Gas. Con respecto a esta problemática, Argentina está tratando de acordar con Gas Natural la renegociación de contratos, que implicarían un aumento del 25% a partir de Agosto y una “revisión tarifaria integral” en 2006.*

*El gobierno contempló un ajuste del 18% que debería recaer solo en las industrias y comercios, en cambio, la empresa pidió un incremento tarifario del 33% para todos los clientes industriales, comerciales, y residenciales.*

*En este momento el gobierno está intentando debatir el contrato de las privatizadas. Hay 49 privatizadas en lista de espera para discutir los contratos, en los cuales, se encuentran empresas como Autopista del Sol, Ferro Sur, Edenor y empresas proveedoras de gas.”*

---

<sup>2</sup> Miguel Ángel Bolívar (Manual de Finanzas Públicas. Miguel Ángel Bolívar. EDUCA)

**LAS NECESIDADES PÚBLICAS:**

Los servicios públicos apuntan obviamente a la satisfacción de las necesidades humanas, que pueden ser individuales (son privadas, propias del individuo y puede implicar la existencia de un desequilibrio que puede regularizarse) como la alimentación y el vestido; colectivas (son necesidades del grupo y manifestaciones de la vida en sociedad) tales como la educación, la comunicación y el transporte; y publicas (son necesidades comunes a todos los miembros de una sociedad jurídicamente organizada) que justifican la existencia del estado.

Las necesidades publicas pueden ser *primarias* (inmutables, tienen su origen en la propia existencia del estado) y *secundarias* (cambian o evolucionan en la historia de acuerdo al rol que se le asigna al estado en cada momento). Si se asigna al estado un rol clásico solo atiende una misma porción y si por el contrario asume una actitud prudente, entonces su actitud abarcará una mayor amplitud: salud, educación, desarrollo, tecnología, etc.

**ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO:**

Para que el estado pueda satisfacer las necesidades públicas requiere medios (recursos). Para obtenerlo puede utilizar dos procedimientos:

▪ Directo:

Se apropia directamente de bienes económicos o factores productivos. Ej. Servicio militar obligatorio.

▪ Indirecto:

Es el más utilizado y consiste en la obtención de medidas financieras para financiar gastos y obtener medios reales (humanos y materiales) para desarrollar su actividad.

El conjunto de fenómenos financieros originados en el procedimiento indirecto para satisfacer necesidades públicas, constituye la actividad financiera del estado que es el objeto de estudio de las finanzas públicas.

La actividad financiera del estado está constituida por aquel proceso de obtención de ingresos y realización de gastos cuyo objetivo es cumplir con los fines del mismo.

Se encuentra realizada por el estado, que opera sobre la base de un poder especial llamado “fiscal” o “financiero” que le permite obtener en forma coactiva los ingresos necesarios para financiar sus gastos, los que realizará de conformidad al presupuesto legalmente aprobado.



**POLITICA FISCAL:**

Los programas del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios, el gasto de transferencia y la cantidad y tipo de impuestos, integran la política fiscal. Entonces podemos decir que “las decisiones del gobierno referente al gasto público y a los impuestos constituyen la política fiscal “. <sup>3</sup>

Un enfoque clásico de la política fiscal, distingue tres tipos de fines:

○ Fiscales:

Se encuentran relacionados con la obtención de recursos para la realización de gastos destinados a la prestación de servicios públicos

○ Extrafiscales:

Son aquellos seguidos por la actividad financiera cuando intentan modificar alguna conducta de los operadores económicos. Ej.: Gravámenes sobre cigarrillos y bebidas alcohólicas. Se busca un fin distinto al fiscal (recaudar para financiar gastos).

○ Mixtos:

Surgen de la comunicación de los fiscales y extrafiscales. El gravamen sobre consumo de cigarrillos puede desalentar dicho consumo y financiar a su vez los gastos públicos.

Para los clásicos los fines extrafiscales deben ser absolutamente mínimos por que pueden entrar en colisión con el principio de no intervención.

Un enfoque moderno de la política fiscal analiza sus objetivos que constituyen las tres ramas de las finanzas públicas:

• Rama de los servicios o de la asignación:

Se encuentra constituido por el objeto de satisfacer las necesidades sociales, lo que se logra con bienes y servicios públicos (justicia, seguridad y defensa) y con el objeto de corregir la asignación de los recursos resultantes de las fuerzas de mercado. Es el caso de las extremalidades, monopolios o debilidad económica que opera en el tramo decreciente de sus costos medios.

• Rama de redistribución:

Se encuentra constituida por el objetivo de redistribuir los ingresos, tomando recursos de los sectores con mayor capacidad adquisitiva y destinado a aquellos de menores recursos, a través de subsidios o de servicios públicos gratuitos, y por el objetivo de lograr el equilibrio regional fomentando la actividad económica regional.

• Rama de la estabilidad macroeconómica:

Se encuentra constituida por la estabilización de la economía, logrando llevar a la actividad económica al pleno empleo de los factores productivos con estabilidad de

---

<sup>3</sup> Víctor A. Beker – Francisco Mochón. (“Elementos de micro y macroeconomía”. Beker – Mochón. Mc. Grawhill.

precios y por el desarrollo económico. Apunta a que el estado contribuya a acelerar la tasa de crecimiento de la actividad económica y hacerla sostenida en el tiempo.

Para alcanzar los objetivos mencionados de la política fiscal se requieren instrumentos, es decir, medios a los que recurre el estado, a los fines, de su consecución. Esta relación entre objetivos e instrumentos es fundamental porque con el problema de cómo hacer para resolver determinados problemas de la actividad financiera del estado.

Se considera instrumento de la política fiscal a lo siguiente:

- Erogaciones o gastos públicos:

Pueden ser considerados por su magnitud total y su composición, ya que cada tipo de gasto puede tener un diferente impacto (gastos en bienes y servicios o transferencias)
- Ingresos o recursos públicos:

Se componen principalmente por los tributos. Como cada tributo puede implicar un impacto diferente en la economía; corresponde considerarlo por su composición y su magnitud total.
- Resultado Presupuestario:

Resume la política fiscal. El equilibrio, al déficit y el superávit tienen distintos significados, al igual que su magnitud. Un instrumento complementario del resultado es la forma en que se lo financia si es déficit, y cuál es su destino si es superávit.
- La deuda pública:

La consecuencia del déficit es aumentar la deuda pública. El superávit permite bajarla. También aquí interesa la magnitud y composición de la deuda.

**RECURSOS PÚBLICOS:**

Con los recursos públicos se presenta una diferencia doctrinaria entre los enfoques clásicos y modernos.

Los clásicos ponen énfasis en que los ingresos públicos están destinados a financiar los gastos públicos. Ellos afirman que el Estado es un ente necesario por las funciones que debe cumplir y los gastos que debe realizar con su consecuencia inmediata. De este modo, el Estado puede y debe obtener recursos de los particulares para atender el financiamiento del gasto. La concepción clásica establece una relación muy estrecha entre los recursos y los gastos públicos que financia.

Los enfoques modernos admiten que, además de la utilización de los recursos para financiar el gasto público, hay otros aspectos vinculados con el impacto de los mismos en la actividad económica. En realidad, esta concepción no es tan moderna, ya que, los mercantilistas utilizaban los recursos públicos como instrumentos de la política económica a través de gravámenes sobre el comercio exterior.

Se considera a los recursos públicos como toda aquella riqueza que, teniendo origen en el sector privado, se transfiere al sector público; se devenga a favor del estado y se acredita financieramente a través del ingreso de fondos en la tesorería. Estos ingresos tienen como propósito atender al gasto público y producir ciertos efectos sobre la economía, o sea, contribuir a los fines del estado. Esta conceptualización moderna es lo suficientemente amplia como para abarcar recursos de distintos tipos como impuestos, tasas, recursos patrimoniales, endeudamientos y aún operaciones de tesorería.

Los recursos pueden ser clasificados con arreglo a distintos criterios:

- Recursos ordinarios y extraordinarios: (hecha por los clásicos)

Recursos ordinarios: Son aquellos que habitualmente (anualmente) recibe el estado (impuestos, tasas, contribuciones)

Recursos extraordinarios: Son aquellos a los que el estado recurre en situaciones excepcionales, como crisis económicas, conflictos bélicos o catástrofes naturales. Consisten en impuestos de emergencias o empréstitos obligatorios.

Acertadamente el profesor Lallo Gangemi advierte que esta distinción va perdiendo importancia en la finanzas publica del estado contemporáneo ya que el estado de nuestro tiempo, en mayor o menor grado, acude al crédito publico y a la emisión de papel moneda como medio normal de proveerse de recursos para afrontar los crecientes gastos públicos.

- Recursos originarios y derivados: (clasificación jurídica económica)

- 

Recursos originarios:

Son aquellos que provienen del patrimonio del estado, o de actividades productivas realizadas por el. Existen 3 tipos de recursos originarios: Rentas que provienen de la exportación de bienes del patrimonio del estado o de ventas de dicho patrimonio.

- Precios o tarifas cobradas por servicios públicos.

No se incluye en este rubro a las empresas públicas. Ej.:  
instituto geográfico militar que vende mapas.

- Recursos originados en empresas públicas.

Vienen dados por la participación del estado en las ganancias de las mismas o por contribuciones que dichas empresas se ven obligadas a realizar al estado, a quien pertenece su capital.

En la argentina no fue habitual este ingreso sino que lo más común fue que hubiera un déficit en las empresas públicas, el cual debía ser atendido por un típico gasto publico.

- Recursos Derivados:

Son aquellos que el estado obtiene de la economía de los particulares mediante la potestad de imposición.

Existen 3 tipos de recursos derivados

- Tributarios:

Constituye el conjunto más importante de los recursos públicos. Se caracterizan por que implican un traspaso de riqueza del sector privado al público, que se hace mediante dinero y es exigido en forma coactiva con el Estado. Su característica propia es la coactividad (el estado obliga), que es determinada legalmente. Los recursos tributarios se dividen en: impuestos tasas y contribuciones especiales.

- Crédito o empréstito:

Es un recurso que el estado obtiene a medias a largo plazo, solicitando préstamos internos o internacionales, a particulares o instituciones financieras. El estado se compromete a devolver (amortizar) el préstamos recibido en períodos que pueden variar entre 2 y 4 años(a mediano plazo) o entre 5 y 10 años(a largo plazo)

A su vez el estado reconoce por a utilización de estos medios financieros un interés que es el costo de uso del capital prestado. Es la forma más habitual de financiar el déficit presupuestario (sin incluir las operaciones de tesorería).}

- Operación de Tesorería:

Son aquellas operaciones en la que el estado se endeuda para financiar sus desequilibrios estacionales o transitorios. En un financiamiento de características particulares por cuanto se percibe y se

devuelve en un mismo ejercicio o en un periodo inferior a un año. Se distinguen dentro de estas operaciones dos grupos:

- Originados en Títulos: Son títulos públicos de corto plazo que el estado coloca fundamentalmente en el sector privado interno o externo y se compromete a devolverlos en un plazo menor a un año, reconociendo un interés por su utilización.
- Financiamiento monetario: Se originan cuando el banco central ordena emitir dinero para financiar una deficiencia estacional.

Estos financiamientos que nacieron como operaciones de tesorería a corto plazo, se convirtieron en la fuente principal del financiamiento del déficit del presupuesto público.

Desde el punto de vista económicos utilización no es aconsejable, por que es causa determinante de procesos inflacionarios.

**IMPUESTOS:**

Conforman una categoría de los recursos tributarios. Constituyen una prestación pecuniaria obtenida por el Estado en forma coactiva (forzosa) y pagada por los particulares con carácter definitivo (sin devolución), sin una contrapartida determinada y destinada a la atención de los gastos públicos y a la intervención del Estado en la economía.

La concepción clásica con respecto al impuesto se asienta en dos criterios básicos: rendimiento e igualdad. El rendimiento se refiere a que los impuestos deben dar origen a la cantidad de recursos necesarios para que funcione el Estado. El rendimiento debe ser máximo y el costo debe ser el menor posible. Este rendimiento debe lograrse sobre una base de universalidad (todos pagan) e ineludibilidad (que no se evada).

La igualdad en la distribución de las cargas públicas debe ser tal que quienes aportan lo hagan en función de sus posibilidades económicas. Lo que se busca es obtener una igualdad personal que tome en cuenta la situación del que paga.

La concepción moderna respecto al impuesto no contradice a los clásico, sino que incorpora nuevos elementos, modificando los conceptos. Aquellos sostenían la neutralidad, entendiendo por ello que el impuesto no debe buscar ejercer presión sobre los contribuyentes para que realicen determinada acción. Los modernos incorporan la idea de intervencionismo.

El impuesto se convierte en un instrumento por el cual el Estado interviene en la vida social y económica e influye en la conducta tanto del conjunto de los individuos como de cada uno de ellos en particular.

Hay diferentes vías de intervención:

- Desde el punto de vista global:  
Aumentando la tributación se frena o disminuye el nivel de la actividad económica. Una disminución en la imposición contribuye a una expansión de la actividad económica.
- Intervención por discriminación:  
La discriminación impositiva actúa cuando se grava a uno y se desgrava a otros; ya sean sectores, regiones económicas o personas; es decir, se da un trato diferente.
- Intervención por amputación:  
Implica cortar o cercenar una parte de la riqueza o del ingreso de las persona. Se ejerce cuando se aplican impuestos importantes sobre el patrimonio o sobre el capital.
- Intervención por distribución:  
Opera a través del cobro de impuestos a unos y a su vez entregárselo a otros. Un ejemplo de este mecanismo viene dado por el sistema de la seguridad social de reparto, que grava a los que trabajan y con el producido se le paga a los que no trabajan, es decir a los pasivos (jubilados y pensionados)

En lo que se refiere al concepto clásico de igualdad, los modernos coinciden con aquél, pero con una variación. Los clásicos hablan de una igualdad ante el impuesto; los modernos dicen que la igualdad se logra mediante o a través del impuesto, o sea, tratan de mejorar la distribución del ingreso con el impuesto.

En cuanto al rendimiento, los modernos dicen que es muy importante por que los impuestos deben producir los impuestos necesarios para atender los fines público: que el rendimiento necesario es mayor que el clásico, al aumentar las funciones del Estado, pero el monto concreto para cada situación tendrá que asociarse con la coyuntura económica y, en función de ella, surgirá la magnitud de los impuestos a recaudar.

El impuesto se encuentra caracterizado por:

- Indivisibilidad:

No se puede individualizar quien recibe la contraprestación de un impuesto. El servicio que se financia con el impuesto no es atribuible a una persona en particular, sino que es prestado a la comunidad en su conjunto. Este hecho hace que el impuesto deba imponerse, porque si fuese voluntario, la mayor parte de la población no lo pagaría.

- Coacción:

Viene derivada de la primer característica. Es obligatorio, forzoso. Es una de las formas más evidente del ejercicio del poder por parte del Estado.

- Consolidación:

El Estado se anticipa y satisface preventivamente las necesidades públicas, financiándolas con el impuesto. Son necesidades consolidadas porque, en una sociedad organizada, los ciudadanos encuentran que sus necesidades son atendidas antes que se encuentren con un desequilibrio por falta de satisfacción.

El impuesto se encuentra compuesto por:

- Sujeto:

Se suele hablar del sujeto activo, que es el Estado (el que establece el impuesto) y de sujeto pasivo, que es el contribuyente (quien paga los impuestos).

- Objeto:

Se refiere a la materia imponible que se utiliza para determinar el impuesto; es la riqueza la que sirve para medir el impuesto y en términos generales, son el ingreso, el patrimonio y el consumo los que se consideran a los efectos de la imposición.

Llegado a este punto, debemos hablar de base imponible, que es aquella sobre lo que recae el impuesto. Esta base es determinada por el Estado (a través de la presunción o determinación administrativa), o por declaración del contribuyente.

El hecho imponible es aquel acontecimiento que hace al contribuyente deudor del fisco.

- Fuente:

Está constituida por aquello con lo que se paga el impuesto y constituye el objetivo último que persigue el legislador, ya que lo que está pretendiendo es captar una porción de la riqueza del contribuyente. En el caso del impuesto a las ganancias, rentas o réditos, la fuente coincide con el objeto.

- Medida:

Viene dada por aquel monto, cuota, alícuota o tasas que aplicada sobre la base imponible, determina el monto a pagar. Cuando el impuesto a pagar es un monto por unidad de producto, naturalmente es un impuesto de monto fijo. Cuando se paga el impuesto sobre la base de una tasa, esta puede ser proporcional o progresiva.

Existen diversas maneras de clasificación del impuesto; en este trabajo solo analizaremos la forma tradicional:

- Impuestos directos:

Son aquellos que apunta directamente a una manifestación de capacidad contributiva y que en términos generales no se traslada (ejemplo: Impuesto a las ganancias).

- Impuestos Indirectos:

Son aquellos que apuntan en forma indirecta o mediata a una manifestación de la capacidad contributiva y que, en términos generales, se trasladan. Ejemplo: IVA.



**TASAS:**

Son prestaciones obligatorias, no facultativas, establecidas por la ley. En consecuencia, son tributos exigidos por el Estado, destinados a compensar determinados servicios divisibles, cuyos costos son prorrateables entre los usuarios de los servicios. Pueden ser exigidas a los particulares que lo utilicen efectivamente o, incluso potencialmente. Puede ser que se cobre una tasa a aquel que no hace uso efectivo del servicio.

Se diferencia del impuesto en que este último financia servicios públicos indivisibles, y las tasas se refieren a servicios públicos divisibles. El impuesto se paga sobre la base de la capacidad contributiva, La tasa se paga en contrapartida de un servicio. En el impuesto no hay ventaja atribuible al contribuyente individual. En la tasa hay un servicio del cual puede derivarse efectiva o potencialmente alguna utilidad. El impuesto constituye las rentas generales del Estado. Las tasas están destinadas a financiar el costo de determinados servicios.

A su vez se diferencia de la "Contribución especial" porque esta última, encierra la idea de un beneficio especial. La tasa, por el contrario, encierra la idea de un servicio, debido a lo cual hay autores que la consideran de carácter no tributario.

La tasa en Argentina tiene vigencia mayormente en el orden municipal, en segundo plano el provincial y en mínimo grado el nacional. En lo que se refiere al orden municipal, las tasas más importantes son las de alumbrado, barrido y limpieza, y la de control de higiene. En el ámbito provincial son relevantes las vinculadas con el registro de determinados actos jurídicos.

Las tendencias modernas, implican una transformación de este instituto en lo que se denominan cargos al usuario, que permiten cobrar total o parcialmente por el uso de determinado servicios. Es lo que también se llama arancelamiento, como por ejemplo, el arancelamiento hospitalario o Universitario.

**CONTRIBUCIONES ESPECIALES:**

Constituyen un grupo de tributo cuya característica principal es que implica una compensación, que viene dada por una ventaja o beneficio presente o futuro, derivado de la realización de obras públicas o de actividades especiales del Estado, y que benefician a algunos individuos.

El Estado para poder imponer el pago de los impuestos se basan en ciertos principios.

En un primer enfoque, se recurre a los cuatro principios clásicos, desarrollados por Adam Smith:

- Igualdad:

Los Particulares deben contribuir al mantenimiento del estado en proporción a sus respectivas capacidades económicas.

- Certeza:

El impuesto que cada persona esta obligado a pagar debe ser cierto, no arbitrario, debe estar determinada la cantidad a pagar, la fecha y la forma de pago. El impuesto debe ser claro y preciso, de modo de dar cumplimiento a este principio.

- Conveniencia:

Los tributos deben recaudarse en la forma y en oportunidad que resulte más conveniente para el contribuyente. No es una conveniencia absoluta, porque en términos generales no es conveniente al contribuyente pagar impuestos. Pero dentro de esta inconveniencia general, se deben tratar de encontrar las condiciones mas adecuadas para facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria.

- Economía:

Los tributos deben ser recaudados con el menor costo posible. La administración tributaria debe ser lo mas eficiente que se pueda, minimizando los costos en que incurre el contribuyente y el fijo.

**SISTEMA TRIBUTARIO:**

Un sistema tributario es un conjunto de impuestos que rigen en un país en un determinado momento. La tendencia universal es a que haya varios impuestos y no uno solo.

Desde un punto de vista normativo (lo que debe ser), un sistema tributario es un conjunto adherente, sistemático e interrelacionado de impuestos que rige en un país en un momento determinado en el que debe cumplir ciertos requisitos para ser una estructura tributaria idónea.

Así las cosas, un sistema tributario debe estar diseñado para atender los siguientes objetivos:

- Debe permitir alcanzar los objetivos de la política fiscal (máxima equidad posible, menor interferencia posible en la asignación de los recursos de la economía y promover la estabilidad y el crecimiento económico).
- Minimizar los costos del sistema, ya sean los que incurre el contribuyente como los de la administración fiscal (la organización estatal dedicada a la percepción y el control impositivo)
- Lograr un rendimiento fiscal adecuado, lo que implica alcanzar una recaudación en función de los objetivos propuestos, tanto desde el punto de vista del financiamiento del gasto público como de incidir en la economía.

Nuestro sistema tributario se encuentra formado por:

- Impuestos nacionales:
  - Impuesto a la ganancia
  - Impuesto al valor agregado
  - Impuesto a los bienes personales
  - Impuestos a los combustibles
  - Impuestos específicos a determinados consumos
  - Impuestos de sellos
  - Impuestos aduaneros
- Impuestos provinciales:
  - Impuesto sobre los ingresos brutos
  - Impuestos inmobiliarios
  - Impuestos sobre los juegos de azar
  - Impuestos sobre los automotores
  - Impuestos de sellos
- Municipales:
  - Tasas retributivas de servicios
  - Contribuciones

**PRESIÓN TRIBUTARIA:**

“Es la relación entre impuesto y el P.B.I. Intenta medir la proporción de la recaudación impositiva sobre la cantidad de bienes y servicios producidos por la economía, dentro del termino de un año”.<sup>4</sup>

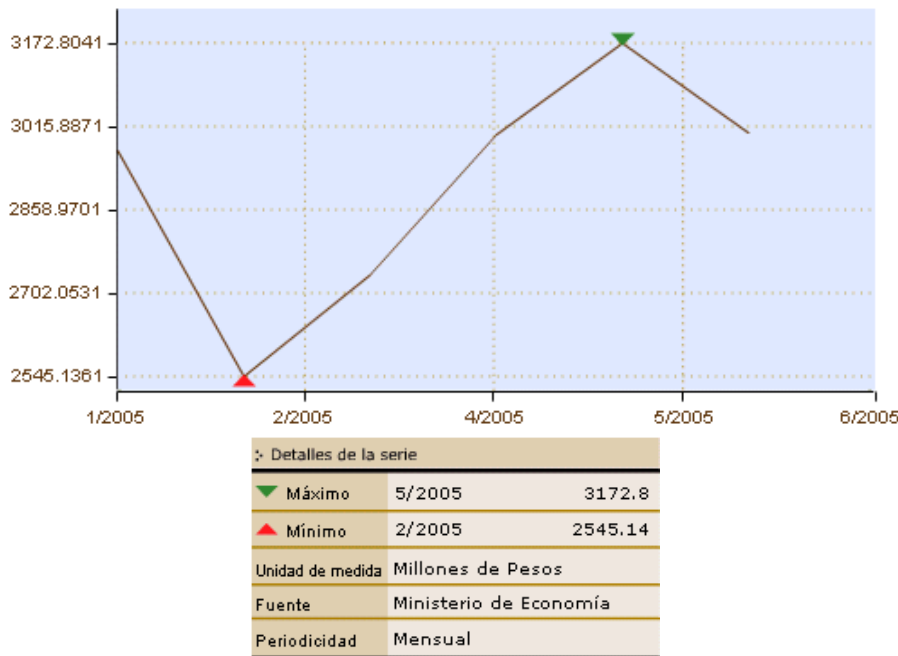
“Hoy en día, la presión Fiscal por cada \$100 se lleva casi la mitad.

En el caso de un empleado con un salario de \$4000 brutos mensuales, los descuentos al sueldo más los impuestos que paga en sus consumos, representa por lo menos un tercio de ese bruto. Si se cuenta el gasto total que tiene la empresa que contrata, la presión fiscal se eleva al 45% de esas cifras.

Es decir: de cada \$100 que la compañía dispone para gratificar a sus empleados, \$55 van a estar disponibles sin impuestos.

Por otro lado, un trabajador con un salario bruto de \$1500, no pagará ganancias ni bienes personales, pero lo más probable, es que adquiera más peso el IVA.”<sup>5</sup>

A continuación mostraremos un gráfico que muestra la variación de uno de los impuestos más importante en la Argentina: El IVA; en el periodo que va desde Enero de 2005 a Julio del mismo año.



<sup>4</sup> <http://server2.southlink.com.ar/vap/act-financ.htm>

<sup>5</sup> “La presión fiscal de cada \$100 se lleva casi la mitad” La Nación 18-04-2005

**EVASIÓN FISCAL:**

Anteriormente mencionamos que el Estado, para cubrir las públicas colectivas, y con ello los fines institucionales, sociales y políticos necesita disponer de recursos, que los obtiene, por un lado a través del ejercicio de su poder tributario que emana de su propia soberanía, y por el otro, del usufructo de los bienes propios que el estado posee y los recursos del endeudamiento a través del crédito público.

Desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos, hace que se produzca en las arcas del estado una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas.

Esta abstracción de recursos, es lo que se denomina " evasión fiscal", por ello nos parece adecuado mencionar diferentes conceptos que fueron vertidos en referencia a tal fenómeno.

Si nos ajustamos al significado del término evasión, el mismo es un concepto genérico que contempla toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente debido al Estado.

Ampliando las interpretaciones del término evasión, tomamos la definición acuñada por el Dr. Tacchi, que enuncia que, "Evasión Tributaria es todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado flujir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la asignación "per se" de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél".

La doctrina menciona que pueden existir tres tipos de argumentos que tratan de explicar la acción de evasión, desde el punto de vista de los motivos objetivos y particulares que la provocan:

- La evasión es una repuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema y gestión tributaria.
- La evasión es mas bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos.
- La evasión fiscal solo es una consecuencia y no el motivo fundamental.

Las causas de la evasión fiscal no son únicas, como lo menciona el Doctor Lamagrande: "El examen del fenómeno de evasión fiscal nos permite colegir su grado de complejidad y su carácter dinámico. Su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a cabo una series de medidas adecuadas a un contexto económico y social dado, a fin de lograrlo .Todo ello sin perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo".

La doctrina ha enunciado diferentes causas que dan origen a la evasión fiscal; en ese sentido mencionamos las que a nuestro criterio son las más comunes:

1. Carencia de una conciencia tributaria.
2. Sistema Tributario poco transparente.
3. Administración Tributaria poco flexible.
4. Bajo riesgo de ser detectado.

- Carencia de una conciencia tributaria:

Ella implica la falta del sentido de cooperación de los individuos con el Estado.

Como lo expresa la doctrina, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares. El primero de ellos, en la importancia que el individuo como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

El segundo pilar, lo basa en que el mismo prioriza el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial, y que con su accionar agrade al resto de la sociedad.

En este segundo aspecto, el ciudadano al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquél que actúa de esa manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona "hábil", y que el que paga es un "tonto", es decir que el mal ciudadano es tomado equivocadamente como un ejemplo a imitar.

Por otra parte, citamos que el hecho del conocimiento del elevado grado de evasión existente, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, máxime si actúa bajo la creencia de la insuficiencia de medios para combatirla por parte de la Administración Fiscal.

Esta ineficiencia que podría exteriorizar la Administración Tributaria, puede influir para que el contribuyente cumplidor se vea tentado a imitar la conducta del evasor, a esta situación también le debemos agregar la existencia de permanente moratorias, blanqueos, condonaciones, etc., que hacen que el pagador se vea perjudicado al colocarlo en igualdad de condiciones con el contribuyente que no cumple regularmente sus obligaciones fiscales.

Esta falta de conciencia tiene su origen en la falta de educación ya que es éste un factor de gran importancia y que prácticamente constituye el sostén de la conciencia tributaria. Es sumamente necesario enseñar al ciudadano el rol que debe cumplir el Estado, y se debe poner énfasis que él, como parte integrante de la sociedad que es creadora del Estado, debe aportar a su sostenimiento a través del cumplimiento de las obligaciones que existen a tal fin.

Se necesita un adecuado nivel de educación de la población para que los mismos entiendan la razón de ser de los impuestos; y para lograr la aceptación de que el impuesto es el precio de vivir en sociedad.

- Sistema Tributario poco transparente:

La manera de que un sistema tributario contribuye al incremento de una mayor evasión impositiva, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un sistema como tal. Recordamos así que la definición general de sistemas menciona que, es el conjunto armónico y coordinado de partes de un todo que interactúan dependiendo una de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común.

En este respecto decimos que la apreciación de un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente, se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria en relación a las exenciones, subsidios, promociones industriales, etc., donde la función de una surge como el problema de otro.

Por ello es que una gestión tributaria eficiente es tan importante como el desarrollo de un esquema tributario acorde con la realidad circundante.

Si bien la falta de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas que ésta no puede ser endilgada como la causa principal y exclusiva, si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos.

Este principio exige que las leyes tributarias, los decretos reglamentarios, circulares, etc., sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

- Administración Tributaria poco flexible:

Es importante resaltar que al " hablar de administración tributaria, nos lleva indefectiblemente a hablar de sistema tributario, y uno de los principales aspectos que debemos tener en cuenta cuando nos referimos al sistema tributario, es el de su simplificación...", que sin lugar a dudas trae aparejada la flexibilización.

Esta flexibilización es la que hace que ante los profundos y constantes cambios que se producen en los procesos económicos , sociales, y en la política tributaria en particular, la Administración Tributaria deba adecuarse rápidamente a las mismas.

Y ésta adecuación se produce porque, "...la administración tributaria es la herramienta idónea con que cuenta la política tributaria para el logro de sus objetivos , por ello la eficiencia de la primera condiciona el cumplimiento de los fines de la segunda", razón que conlleva a la exigibilidad de la condición de maleabilidad de la misma.

Uno de los grandes inconvenientes que se nos plantea, es que en la medida que el sistema tributario busca la equidad y el logro de una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr.

Ante el hecho de que las autoridades públicas procuran objetivos específicos, muchos de los cuales persiguen un fin extra-fiscal y otros netamente tributarios, exigen que la Administración Tributaria esté al servicio de la política tributaria, y a un nivel mas general, de la política del gobierno, debiendo en consecuencia realizar todos los esfuerzos necesarios para implementar los cambios exigidos por esta última.

- Bajo riesgo de ser detectado:

Cuando hablamos de los diferentes factores que influyen en la adopción de una conducta evasiva, sin lugar a dudas que el bajo riesgo de ser detectado posee una gran influencia sobre las demás.

El contribuyente al saber que no se lo puede controlar se siente tentado a incurrir en esa inconducta de tipo fiscal, ésta produce entre otras consecuencias la pérdida de la equidad horizontal y vertical.

Los esfuerzos de la Administración Tributaria deben, entonces estar orientados a detectar la brecha de evasión y tratar de definir exactamente su dimensión, para luego, analizar las medidas a implementar para la corrección de las inconductas detectadas.

El organismo debe marcar una adecuada presencia en el medio, a través de una correcta utilización de la información que posee, exteriorizar en la sociedad, la imagen de que el costo de no cumplir correctamente sus obligaciones fiscales por parte del contribuyente podrá ser excesivamente oneroso.

- Medidas tendientes a combatir la evasión:

*“Entre las medidas ejecutadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos en los últimos años, debemos destacar las siguientes:*

- *Incorporación de identificación tributaria otorgada por la AFIP para las transacciones de bienes registrables (inmuebles, automóviles, etc.)*
- *Modificación de las normas de domicilio fiscal, a fin de ignorar maniobras que impidan la localización de contribuyentes.*
- *Utilización de un sistema para la autorización de impresión de facturas para los responsables inscriptos en el IVA, con el fin de obstaculizar la utilización de facturas apócrifas.*
- *Utilización obligatoria de controladores fiscales como máquinas impresoras de ticket factura, en aquellas actividades que tienen transacciones con consumidores finales. La información de dicha máquina resulta inviolable por parte del contribuyente.*

*En este momento, el jefe de la AFIP, quiere incrementar sus facultades para tener éxito en la lucha antievasión.*

*Entre los cambios de la Ley de Procedimiento Tributario y otros aspectos planteados por la AFIP se encuentran:*

- *La creación de una figura fiscalizadora que simulará la compra de bienes y servicios para verificar la emisión de facturas.*
- *Facultar a la AFIP para fijar un domicilio legal alternativo.*
- *Permitir establecer determinaciones de ajustes de impuestos de la seguridad social.*
- *Hacer solidariamente responsable a los miembros de sociedades irregulares y de las de hechos, respecto de las deudas fiscales.*
- *Canalizar por Internet los tramites de garantías para evitar falsificaciones.*



- *Crear un mecanismo para coordinar con las fuerzas de seguridad la detección de maniobras con mercaderías robadas.*
- *Crear un registro único nacional de sociedades para seguir la ruta de sociedades que evaden a trabes de la emisión de facturas apócrifas, entre otras maniobras.*
- *Establecer multas a contribuyentes y responsables que omitan presentar las declaraciones juradas informativas.”<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> “Prevén nuevas medidas antievasión”. Revista Infobae Profesional. Marzo de 2005.

**DEUDA PÚBLICA:**

El uso del crédito implica diferir en el tiempo el pago de erogaciones, creando un derecho, en contrapartida, del acreedor, documentado o no, a cobrar una suma cierta en el futuro.

El uso del crédito puede ser a corto plazo; compensando las diferentes estacionalidad de erogaciones y recaudaciones. Si las cuentas públicas arrojan déficit al final del ejercicio, significa que se habrá producido un incremento del endeudamiento con ordenes de pago impagas que se abonaran en el ejercicio siguiente.

Esta deuda flotante, termina convertida en deuda consolidada, cuando no es posible pagarla.

La deuda pública típica, es la originada en forma de empréstitos públicos. El Estado emite títulos a cambio de dinero, y se compromete a devolver el capital pagando un interés.

**GASTO PÚBLICO:**

Hay dos tipos de enfoques con respecto al gasto público, el enfoque clásico dirige la atención a la magnitud o nivel de aquel, ya que deber ser lo más reducido posible y no asignar preponderancia a la composición del mismo. En la hacienda clásica el gasto determina el recurso; dado un nivel de gasto necesario para el funcionamiento del estado, se necesita cierta cantidad de recursos.

La concepción moderna se preocupa fundamentalmente por la composición o estructura del gasto público.

Es posible considerar dos aspectos en el gasto público que son las funciones.

- Financiera:

Tiene que ver con la consideración del gasto como salida, como vocación, como acción para procurar medirlo con los cuales el estado cumpla sus funciones mediante la prestación de servicios.

Es todo aquello que tiene que ver con la prestación de servicios públicos a cargo de aquel.

- Económica:

Tiene que ver con el impacto de las transacciones que realiza el estado en la economía. Este enfoque no reemplaza al clásico, sino que lo complementa. Son dos cosas de una misma realidad; ninguno esta equivocado.

- Función financiera

Se sostiene que el fin principal del estado es la prestación de servicios de interés general que no pueden ser atendidos por los particulares o que se crea conveniente que si los atienda. El estado requiere de medios humanos (que constituyen los empleados del mismo), materiales (elementos y espacios físicos con los que los empleados pueden trabajar) y una organización de los medios humanos y materiales para que actúen hacia la consecución de los fines que se ha propuesto.

Para obtener esos medios el estado realiza gastos, que son necesarios para la prestación de servicios o la realización de acciones. Es necesario que los gastos estén autorizados por un instrumento legal, que es el presupuesto (medio que autoriza a la administración pública a realizar gastos). El gasto público, a su vez. Implica la utilización de un recurso público.

Se discute si el gasto es el que determina el recurso o viceversa. En la concepción clásica el gasto determina el recurso; partiendo de la base de la existencia necesaria del estado, éste debe realizar erogaciones para cumplir sus funciones por lo que necesita obtener recursos en forma obligatoria. El gasto justifica el recurso público.

Sin embargo, a medida que aumenta el gasto público empieza a operar la restricción económica; no es posible incrementarlo indefinidamente, ya que la obtención de recursos es limitada.

Se recurre a distintos tipos de clasificación con el propósito de lograr determinados ordenamientos que permitan descubrir ciertas características a las que se está prestando atención en el análisis de los gastos.

Las clasificaciones económicas son aquellas que realizan un ordenamiento de los gastos con el propósito de analizar los efectos económicos que estos producen.

**1. Clasificación de José María Terry. Ministro de hacienda argentino, fines del siglo XIX.**

Gastos Públicos Indispensables:

Hacen a la existencia necesaria del estado y a la prestación de los servicios públicos esenciales(defensa)

Gastos Públicos Útiles:

Los realiza el estado para prestar servicios.

Gastos Públicos Superficiales:

Podrían dejar de hacerse sin que ellos originara un perjuicio a los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, ya que el perjuicio está en que los mismos se realicen.

**2. Clasificación de Pigou, economista europeo de principios de siglo XX**

Gastos Exhaustivos o Reales:

Los realiza el estado y recibe una contribución en bienes y servicios. Forma parte del producto global. Este tipo de gastos tiene un efecto multiplicador.

Gastos de Transferencia o Redistribución:

No presentan una contrapartida o una contraprestación; por ejemplo, jubilaciones o subsidios. Estos gastos no forman parte del producto bruto, pero influyen en la determinación del ingreso disponible.

**3. Clasificación según Gerloff y Neumark, economistas alemanes de mediados del siglo XX**

Gastos Productivos:

Son aquellos que realiza el estado con el propósito de ayudar a producir bienes con valor económico. Son similares a los reales de la clasificación anterior.

Gastos de Reparto:

Son aquellos que dejan inalterado el producto global de la economía influyendo en la distribución de la venta. Son similares a los gastos de transferencias.

Gastos Reales:

Son aquellos que implican una pérdida para la economía por que constituyen una serie de gravámenes sobre el producto bruto, como consecuencia de lo cual el ingreso nacional posterior a la existencia de un gasto real será inferior al producto interno. Ejemplo: Intereses de la deuda pública.

**BIBLIOGRAFÍA:**

- Miguel Ángel Bolívar. “Manual de Finanzas Públicas”. EDUCA.
- Núñez y Miñana. “Finanzas Públicas”. MACCHI.
- Víctor A. Beker – Francisco Mochon. “Elementos de micro y macroeconomía”. MC. GRAW HILL.
- Aclaro que toda otra bibliografía que no haya sido mencionada precedentemente, y que en caso de existir, ha sido omitida en forma involuntaria.