

# Finanzas Públicas

Cátedra Freille

Sebastián Freille

## Bibliografía

- Rosen, H. S. (2008). Hacienda Pública (7ma. edición). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana. Capítulo 8, págs 55 a 65 y 165 a 190. Disponible:
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Buenos Aires: Editorial Dunken. Capítulo 2, págs. 15 a 22. **Solicitar por: 336 G 53902.**
- Musgrave y Musgrave (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada (5a. edición). Madrid: Mc. Graw Hill. Capítulo 8. **Solicitar por: T 336 M 38730**

# Los recursos del sector público

1. Los recursos del Estado
  - Tributos
  - Otros recursos
2. Atributos deseables de un sistema tributario
3. Principios de tributación y conceptos de equidad
4. Incidencia impositiva
  - Equilibrio parcial
  - Costos de eficiencia
  - *Tax salience*
  - Equilibrio general

# Preguntas

- ¿Con qué recursos cuenta el Estado para financiarse?
- ¿En qué se diferencian los tributos de los otros tipos de recursos?
- ¿Qué se entiende por “compromiso” eficiencia-equidad?
- ¿Sobre quién recaen los impuestos?
- ¿Los impuestos causan una pérdida de bienestar?
- ¿Cómo se analiza la incidencia de los impuestos?
- ¿Es lo mismo analizar los impuestos en un mercado que en múltiples mercados?
- ¿Que se entiende por *tax salience*?

# Los recursos del Estado

- Hay 4 formas en que el Estado puede financiarse:
  - Tributos → constituyen una prestación pecuniaria de carácter coercitivo y que puede ser en efectivo o en especie
  - Deuda pública → emisión de deuda pública –interna o externa– para hacer frente al pago de obligaciones de gasto
  - Emisión monetaria → estrictamente no es un recurso del Estado sino del Banco Central pero el Estado puede utilizar este recurso
  - Activos del Estado → no es un recurso permanente ni fuente inagotable pero es parte del acervo de propiedad del Estado

# Tipos de tributos

- **Impuestos** → tributos que recaen sobre todos los contribuyentes y no consideran beneficios recibidos de bienes públicos financiados con esos recursos (sin contraprestación identificable)
- **Contribuciones especiales** → tributos que se aplican sólo sobre aquellos contribuyentes beneficiados por cierto gasto público. El beneficio que se recibe justifica la contribución
- **Tasas** → pagos por un beneficio personal recibido por un servicio del Estado (ej.: expedir un pasaporte/licencia). Puede estar calculada para retribuir exactamente el costo del servicio y distribuida en proporción a los beneficiarios del servicio o no.

# Enfoques de equidad tributaria

- Hay **dos enfoques de equidad tributaria**:
  - **Principio del beneficio** → un sistema es equitativo cuando cada uno paga en función del beneficio que recibe. Problemas: a) no revelación de preferencias (free-rider); b) no se podría hacer política redistributiva.
  - **Principio de la capacidad de pago** → se necesita “x” monto para financiar bienes públicos y se recauda en función de la capacidad de pago de cada persona. Se vincula con los conceptos de equidad horizontal –igual trato a iguales– y de equidad vertical –capacidades diferentes implican trato diferente.

# Clasificación de impuestos

- Impuestos sobre mercados de productos e impuestos sobre mercados de factores
- Impuestos sobre el comprador e impuestos sobre el vendedor
- Impuestos sobre las familias (individuos) e impuestos sobre empresas
- Impuestos sobre los ingresos e impuestos sobre los consumos
- Impuestos personales (a las personas) e impuestos reales (a las cosas)
- Impuestos directos e impuestos indirectos
- Impuestos sobre flujos e impuestos sobre stocks.

# Estructura de un impuesto

- **Materia imponible** → elemento material elegido como punto de impacto del tributo –i.e. consumo, ingreso, riqueza
- **Hecho imponible** → circunstancia cuya realización origina la obligación tributaria –obtención de ingresos, venta, etc
- **Unidad contribuyente/Sujeto pasivo** → la persona física o jurídica sobre la que recae la obligación tributaria de acuerdo a la ley
- **Monto del impuesto** → calculado a partir de la BI (cantidad física/valor) y de las alícuotas definidas por ley (monto fijo/porcentajes)

# Caracterización de impuestos

IMPUESTO	MATERIA IMPONIBLE	HECHO GENERADOR	UNIDAD CONTRIBUYENTE	DETERMINACION DEL IMPUESTO
<b>I. IMPUESTOS SOBRE BIENES</b>				
I.1 Impuestos al comercio exterior				
I.1.1 Impuestos los bienes importados	Bienes y servicios en general	Introducción al país	Importadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor en Aduana x Alícuota</li> <li>• Monto fijo según especifique normativa</li> </ul>
I.1.2 Impuesto a los bienes exportados	Conjunto reducido de bienes, generalmente primarios	Exportación	Exportadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor en Aduana x Alícuota</li> <li>• Diferencia respecto de un precio base, etc.</li> </ul>
I.2 Impuestos al Consumo				
I.2.1 Impuestos generales al consumo	Conjunto amplio de bienes y servicios (nacionales e importados)	Comercialización, introducción al país	Comercializadores, Importadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor Agregado por Alícuota (pueden ser diferenciales).</li> <li>• Valor de Venta Consumidor Final por alícuota</li> <li>• Valor en Aduana por alícuota</li> </ul>
I.2.2 Impuestos selectivos sobre bienes	Bienes alcanzados por el impuesto (combustibles, bebidas alcohólicas, etc.)	Comercialización, introducción al país, Fabricación	Comercializadores, Importadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de Venta por Alícuota (pueden ser diferenciales).</li> <li>• Monto fijo por unidad de producto</li> <li>• Valor en Aduana por alícuota</li> </ul>

\*Modelo Tributario OEA, en base a Nuñez Miñana, 1998.

# Caracterización de impuestos

IMPUESTO	MATERIA IMPONIBLE	HECHO GENERADOR	UNIDAD CONTRIBUYENTE	DETERMINACION DEL IMPUESTO
<b>II. IMPUESTOS SOBRE FACTORES</b>				
I 1.1 Impuesto a la tierra	Tierras rurales o urbanas	Tenencia de la tierra	Propietarios o tenedores	Valor de la Tierra x Alícuota
I 1.2 Impuesto al trabajo	Trabajo	Uso del factor trabajo	Empresas	Retribución Mensual (Bruta) x Alícuota
I 1.3 Impuesto al capital	Capital	Uso del factor capital	Empresas	Capital y Reservas x Alícuota
<b>III. IMPUESTOS SOBRE INGRESOS NETOS / GANANCIAS</b>				
III.1 Impuesto a las ganancias de empresas	Excedente / Utilidad (real o presunta)	Obtención de excedente	Empresas	Utilidad neta del ejercicio por alícuota
III.2 Impuesto a las ganancias de personas	Ingreso neto, percibido o devengado	Obtención de renta	Personas	Ingreso anual deducidos gastos de generación y otros por alícuota (progresivas usualmente)

*\*Modelo Tributario OEA, en base a Nuñez Miñana, 1998.*

# Atributos de un sistema tributario

- Un “buen” sistema tributario debería tener 5 (cinco) propiedades:
  - Eficiencia económica → no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos
  - Sencillez administrativa → facil, rapido y barato de administrar
  - Flexibilidad → adaptable y con respuesta rápida (automática) a cambiantes condiciones
  - Responsabilidad política → sistema debe ser transparente y claro
  - Justicia → debe ser justo en la forma de tratar a los diferentes individuos

## (1) Eficiencia económica

- La gran mayoría de los impuestos **distorsionan los precios relativos** → alteran asignación de recursos
- Impuesto al ingreso afecta decisión de trabajar, impuesto al consumo afecta decisión de que cosas comprar, impuesto a la riqueza afecta qué bienes poseer
- En términos generales, los impuestos afectan la conducta de los individuos.
- Con impuestos altos, incluso, muchas veces los empresarios se preocupan más por ver en qué actividades pagan menos impuestos que en tratar de diseñar proyectos más rentables

- Efectos financieros → ¿es lo mismo que mi empleador me descuenta para jubilación que yo ahorre? Los impuestos afectan la estructura financiera de las empresas (deuda/acciones)
- Efectos organizativos → si se favorece la responsabilidad limitada, será un entorno más favorable a asumir riesgos y emprender. El sistema tributario puede favorecer o desalentar los bancos y entidades financieras; efectos sobre inversión
- Efectos sobre el equilibrio general → un impuesto sobre los intereses puede reducir oferta de ahorro y a la larga el stock de capital
- Otros efectos → un mero anuncio puede afectar el valor actual. Ejemplo: quita de deducción de intereses hipotecarios puede bajar precio de casas

**Distorsivos y no distorsivos.** Un impuesto es **no distorsivo** si y solo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales. Un impuesto es **distorsivo** cuando los individuos intentan alterar sus obligaciones fiscales. Ejemplos de los primeros son **impuestos de suma fija**, como por ejemplo, un impuesto de capitación. No hay efecto sustitución solo efecto renta. Ejemplo de los segundos son los **impuestos sobre los bienes**. Un individuo puede alterar su obligación fiscal comprando menos del bien; también puede reducir su obligación con un impuesto al ingreso disminuyendo su oferta de trabajo o su ahorro. Hay efecto renta y efecto sustitución. Todo impuesto distorsivo es ineficiente.

## (2) Sencillez administrativa

- La administración del sistema fiscal tiene costos directos (“costo de hacer andar” AFIP) e indirectos (para los contribuyentes). Estos últimos involucran burocracia, archivado, y costos de contratar profesionales
- Estos costos indirectos dependen del tamaño de la empresa, de la tecnología, de la complejidad del sistema tributario (deducciones de impuesto a ganancias) y del tipo de bienes (consumo/capital).
- También del tipo y peso relativo de diferentes impuestos –menores costos con IVA recauda gran parte de un número pequeño de empresas al nivel productor y fabricantes que imp a las ventas que recauda en ventas finales de miles de minoristas.

### (3) Flexibilidad

- Las fluctuaciones económicas requieren ajustes en las alícuotas impositivas. A veces los ajustes son rápidos, otras difíciles políticamente y algunas veces automáticos.
- Cuando hay una recesión, sería deseable que baje la presión tributaria *automáticamente* para facilitar la reactivación → impuesto a las ganancias se comporta como **estabilizador automático** porque baja la alícuota promedio (y la obligación tributaria promedio) cuando bajan los ingresos
- Difícil lograr consenso político para aumentar (bajar) impuestos. ¿Qué impuestos se suben (bajan)? El imp a las ganancias es difícil de subir pero imp a las riquezas no tanto. [Opine]

## (4) Responsabilidad política

**Jean Baptiste Colbert:** “El arte de la tributación consiste en desplumar al ganso de tal manera que se le pueda quitar el mayor número de plumas con la menor cantidad posible de ruido”

- Impuestos transparentes → los individuos saben perfectamente quién se beneficia y quién paga (impuesto a las ganancias es un buen impuesto)
- ¿Por qué el IVA es tan frecuentemente usado? Es menos “visible” que Ganancias, por ejemplo. Nadie calcula cuanto paga de IVA como si de Ganancias.
- Impuesto a las sociedades? Desde la transparencia malo –no lo pagan las personas jurídicas sino los individuos pero difícil saber quien

## (5) Justicia (equidad)

- Principal reclamo a los sistemas tributarios es la falta de equidad. Hay dos conceptos principales de equidad:
  - Equidad horizontal → un sistema tributario es **equitativo horizontalmente** si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato –i.e. no discriminación por motivos raciales, sexo, etc.
  - Equidad vertical → un sistema tributario es **equitativo verticalmente** si los que se encuentran en mejores condiciones para pagar impuestos efectivamente los pagan.

# Equidad horizontal y vertical

- Existen dos conceptos vagos en nuestra definición:
  - ¿Qué significa que dos personas sean iguales en todos los aspectos relevantes?
  - ¿Qué significa que reciban el mismo trato?
- Considere 2 gemelos. Iguales en todo solo que a uno le gusta el helado de chocolate y al otro vainilla (cuestan igual). ¿Tiene **equidad horizontal** si se grava a los 2 con alícuotas diferentes? ¿El sistema no discrimina a los individuos?
- Si diferencias de gustos reflejan diferencias económicas, no se cumpliría el principio de equidad horizontal → no existen dos personas idénticas! ¿Distinciones aceptables?

- En el ideal, todas las distinciones son inadmisibles → edad, sexo, religión y estado civil.
- Pero efectivamente, las sociedades distinguen → deducciones especiales por edad y por estado civil
- ¿Dos personas iguales en todo y con el mismo ingreso pero con diferentes gastos médicos, deben pagar lo mismo? ¿Gastos medicos necesarios o voluntarios? ¿Quién decide?
- Dos personas –hombre y mujer- con mismo ingreso a lo largo de la vida. ¿Prestaciones total iguales o prestaciones anuales iguales? Mujer mas esperanza de vida, por lo que en la segunda opción recibiría bastante mas. ¿Sería esto justo?

- La **equidad vertical**, por su parte, plantea también ciertos problemas y desafíos de especificación:
  - determinar quién debe pagar una alícuota más alta
  - elaborar normas fiscales que permitan poner en práctica este principio
  - determinar cuánto más debe pagar en relación con los demás con los que se compara.

## Criterios para establecer impuestos

- El **ingreso** como base  $\rightarrow$  ingresos más altos tienen capacidad de pagar impuestos más altos. Suelen ser *progresivos*
- El **consumo** como base  $\rightarrow$  idea es gravar según lo que “obtienen” y no lo que “generan”. Dos personas A y B ganan 1000 por año por 50 años. B ahorra 20% por mes: A tendrá 50000 y B tendrá 63478. ¿Quién paga más?
- El **ingreso percibido a lo largo de toda la vida**  $\rightarrow$  ingreso igual al valor descontado del consumo  $y^* = c_0 + \frac{c_1}{1+r}$ .
- La **riqueza**  $\rightarrow$  se grava un stock y es relativamente fácil de recaudar