

**UNIVERSIDAD DE LA HABANA
FACULTAD DE CONTABILIDAD Y FINANZAS
DEPARTAMENTO DE FINANZAS**

**APUNTES SOBRE ADMINISTRACION
FINANCIERA GUBERNAMENTAL**

AUTORA: MsC. MARIUSKA SARDUY GONZALEZ

AÑO 2008

PROLOGO

La teoría y la práctica de las finanzas cambian con rapidez, lográndose avances importantes en el reconocimiento del papel que éstas juegan en la economía, tanto en el ámbito macroeconómico como en el empresarial.

La dirección económica tomando como instrumento fundamental a las finanzas, y particularmente a la administración financiera, constituye uno de los aspectos que caracteriza a la economía mundial actualmente.

En tal sentido, las finanzas han tomado un enfoque trascendental en la medida en que la utilización eficiente de los recursos, la optimización de sus fuentes de financiamiento, los efectos de la información, la globalización financiera y los cambios en las legislaciones fiscales, invaden el ámbito de la toma de decisiones financieras, destacando el papel del Estado en el diseño de sus políticas de ingresos y gastos públicos, de manera especial en las economías más centralizadas.

Estos cambios invaden también la esfera docente, donde se imponen una adecuación de los planes de estudios acorde a las exigencias del mundo contemporáneo y con ello la necesidad de la realización de materiales de estudios que se ajusten a las asignaturas que se explican y que contengan las particularidades del entorno económico financiero donde se desarrollan.

La carrera Licenciatura en Contabilidad y Finanzas transita por el plan de estudio D, diseñado para dar respuesta a las peculiaridades de la economía cubana, sin dejar de considerar las influencias que sobre ésta ejerce el entorno internacional. Se trata de una economía centralizada en mayor medida y donde el ejercicio de una doble condición por parte del Estado: fisco y dueño, replantea el estudio de diversos temas antes tratados como parte de la asignatura Hacienda pública, hoy con mayor grado de profundidad, amplitud y con un punto de vista estratégico, en la asignatura Administración Financiera Gubernamental.

Justamente el texto "Apuntes sobre administración financiera gubernamental", agrupa en un solo documento el contenido de importantes temas de estudio

dispersos en la numerosa bibliografía existente sobre la materia, con un enfoque más didáctico para el estudio.

Con el mismo se pone a disposición de los estudiantes de la carrera Licenciatura en Contabilidad y Finanzas un documento valioso para el estudio y comprensión de elementos imprescindibles cuyo conocimiento es esencial para el ejercicio de la profesión y la toma de decisiones. Por tal motivo, el libro también puede contribuir a la formación de profesionales que en la práctica desempeñan funciones en la administración financiera del Estado.

Como se explicó la eliminación de la asignatura Hacienda Pública obliga necesariamente en primer lugar a exponer toda la base conceptual ofrecida en esta materia, indispensable para el correcto aprendizaje.

En la exposición de los distintos temas, salvo involuntarias omisiones, se ha hecho referencia a la principal bibliografía utilizada, expuesta además al final del texto.

Aun falta mucho por hacer, por lo que dista de ser una obra perfecta y mucho menos acabada, sobre todo en aquellos aspectos referentes a la práctica cubana, donde la actividad económica del Estado se encuentra en constante perfeccionamiento.

La autora.

ÍNDICE TEMÁTICO	PÁG.
CAPITULO 1: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.	1
A. ECONOMÍA Y FINANZAS.	1
B. PROBLEMAS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES.	10
C. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.	17
D. ÁMBITO DE LA FINANZAS PÚBLICAS.	30
E. TEORÍA DE LA EMPRESA PÚBLICA.	38
F. EL ESTADO CUBANO Y SUS FUNCIONES.	44
CAPITULO 2: EL PRESUPUESTO DEL ESTADO.	50
A. DEFINICIÓN Y FUNCIONES DEL PRESUPUESTO.	50
B. GASTO PÚBLICO.	77
C. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PROGRAMA DE GASTO PÚBLICO.	82
D. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN COSTO BENEFICIO.	89
E. LOS INGRESOS PÚBLICOS.	101
F. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL ESTADO EN CUBA.	107
CAPITULO 3. SISTEMA TRIBUTARIO.	144
A. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA IMPOSICIÓN.	144
B. FIGURAS TRIBUTARIAS MÁS IMPORTANTES.	158
C. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.	207
C. LOS BENEFICIOS FISCALES.	215
E. SISTEMA TRIBUTARIO CUBANO.	222

CAPITULO 4. SISTEMA DE TESORERÍA.	225
A. EL TESORO. DEFINICIÓN Y FUNCIONES.	227
B. ESTADOS FINANCIEROS Y PROGRAMACIÓN DEL TESORO	236
C. SISTEMA DE TESORERÍA EN CUBA.	256
CAPITULO 5. SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO.	266
A. EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.	266
B. SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO CUBANO.	297
BIBLIOGRAFIA.	302

CAPITULO 1: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

El estudio de la administración financiera gubernamental obedece al criterio de la búsqueda de eficiencia de los recursos financieros del Estado. Sobre esta base resulta indispensable abordar esta problemática desde una perspectiva económica y centrando el análisis en las funciones que el Estado debe llevar a cabo para lograr los objetivos macroeconómicos que se plantee.

En tal sentido, el presente capítulo muestra en un primer plano el análisis de la relación economía y finanzas, lo cual permitirá ubicar al lector en el alcance e interrelación de ambas categorías, de manera que puedan ser identificados los principales problemas económicos que enfrenta cualquier sociedad de nuestros días, lo cual hace necesaria la intervención del Estado como elemento regulador del sistema. En este contexto resulta obligado el examen de las finanzas públicas, profundizando en el rol que le ha correspondido desde el punto de vista histórico, a la vez que se aborda su papel en la creación de valor considerando como pilar para ello la existencia de las empresas públicas.

Una vez examinados todos estos aspectos de manera general para cualquier sociedad, se presta especial atención al caso de Cuba exponiéndose las consideraciones más relevantes derivadas de la naturaleza del Estado en nuestro país y de las particularidades de su economía.

A. ECONOMÍA Y FINANZAS.

Partiendo de la economía política como rama del saber, desde una determinada perspectiva, la economía, o a lo que comúnmente se le denomina actividad económica, es una forma peculiar de considerar la actividad humana en cuanto esta se ve afectada por los problemas de la escasez. Se denomina actividad económica a aquel aspecto de la actividad humana en la que se introduce la utilización de los recursos escasos y susceptibles de usos alternativos para la consecución de fines diversos.

De ahí que la economía se defina como **ciencia** desde dos puntos de vista: desde la óptica de la **escasez**, es ciencia porque estudia el comportamiento humano, como una relación entre fines y medios escasos; desde la óptica del **bienestar** es ciencia porque examina aquellas partes de la acción social e individual que están más estrechamente ligadas al logro y empleo de los requisitos materiales del bienestar. La economía puede entenderse como la disciplina que incluye el estudio de los recursos, sea de un individuo, de una casa, de un negocio o del Estado.

¿Qué es la economía?

La economía está presente en todas las esferas de la vida social, se enmarca en la vida diaria, lo cual condiciona que los individuos o las personas, independientemente del papel que ocupen en la sociedad, deban tomar decisiones sobre cuestiones económicas.

Son varias las definiciones de economía que han analizado los economistas desde Smith hasta las generaciones actuales y han sido expuestas en la literatura, entre ellas;

- ☞ La economía se pregunta qué bienes se producen, cómo se producen y para quién se producen.
- ☞ La economía analiza la evolución de la economía global: las tendencias de los precios, la producción y el desempleo, ayuda a elaborar las medidas con las que los gobiernos pueden mejorar los resultados económicos.
- ☞ La economía es la ciencia de la elección. Estudia la forma en que los individuos deciden utilizar los recursos productivos escasos o limitados para producir los diversos bienes y distribuirlos para su consumo.
- ☞ La economía es el estudio del dinero la banca, el capital y la riqueza.

Pudieran citarse más pero la consideración de todas permiten resumir el concepto a:

La economía es la ciencia que estudia las formas en que la sociedad utiliza los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlos entre los diferentes individuos¹. Esta será la definición que se utilizará en este libro.

Tipos de economías.

Al estudiar las actividades económicas de una sociedad, la ciencia económica pretende encontrar la forma más satisfactoria de resolver los problemas económicos que el proceso de producción y consumo genera. No cabe esperar que se obtengan recetas exactas para resolver los problemas económicos fundamentales existentes en toda sociedad humana, pues siempre habrá elementos arbitrarios en el comportamiento de los individuos. Que los criterios proporcionados por la economía resulten de aplicación práctica y sirvan de guía para el control de la actividad económica es uno de sus propósitos.

Debe señalarse que la literatura distingue dos tipos de economía, la *economía normativa*, la cual ofrece prescripciones para la acción basada en juicios de valor personales y subjetivos; se ocupa de lo que debería ser; y la *economía positiva*, que se define como la ciencia que busca explicaciones objetivas del funcionamiento de los fenómenos económicos, en otras palabras, se ocupa de lo que es o podría ser.

Para entender en qué forma alcanza una economía sus objetivos, es preciso identificar en primer lugar sus componentes principales y después analizar la forma en que estos interactúan entre sí dentro del sistema económico.

¹ Samuelson. Economía. Decima edición pág. 4-5. Capítulo – Introducción.

¿Qué es el sistema económico?

Un sistema económico se define como:

El conjunto de relaciones básicas, técnicas e institucionales que caracterizan la organización económica de una sociedad y condicionan el sentido general de sus decisiones fundamentales y los orígenes predominantes de su actividad².

Existen dos componentes fundamentales dentro del sistema económico, los decisores y los mercados. Los primeros son los actores económicos, quienes hacen las elecciones que economizan en función de los recursos disponibles, y se clasifican en familias, empresas y gobiernos.

La familia representa cualquier grupo de personas que viven juntas como una unidad de toma de decisiones, a la cual pertenece cada individuo. Una familia puede contar de una sola persona, otras consisten en grupos de individuos emparentados o no, ejemplo dos o tres estudiantes que comparten un apartamento. Cada familia tiene necesidades ilimitadas y recursos limitados.

Una empresa es un ente económico donde se combinan factores de producción (personas, trabajo y capital) bajo una forma jurídica para la producción de bienes y servicios que pueden ser para la obtención de lucro o para satisfacer necesidades colectivas. A todos los productores se les llama empresas, sin importar cuán grandes sean o lo que produzcan.

El gobierno es una organización que provee bienes y servicios, redistribuye ingreso y riqueza. Los servicios más importantes provistos por el gobierno son el marco de leyes, conformando el mecanismo para su aplicación los tribunales y las fuerzas policiales. Pero los gobiernos también proporcionan servicios como la defensa nacional, la salud pública, el transporte y la educación.

² Economía. Segunda edición. Capítulo 1. El concepto y método en economía, pág. 3-40
Francisco Mochón Morcillo. Catedrático de Teoría económica. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Málaga.

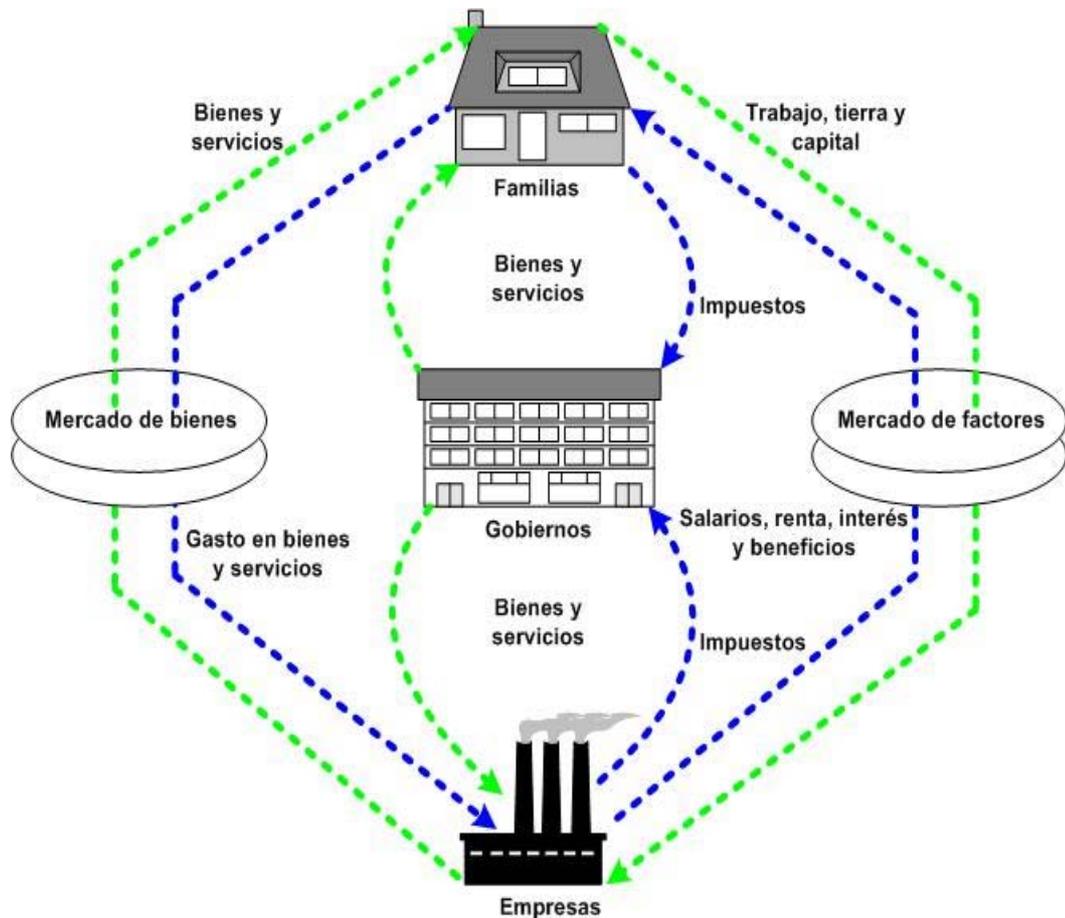
Los mercados en el lenguaje común y corriente, se identifican como un lugar donde los individuos compran y venden bienes y servicios, por ejemplo alimentos. En economía, tiene un significado más general: un mercado es un mecanismo o lugar que facilite el acto de compraventa. Un ejemplo es el mercado de compraventa de petróleo, que no necesariamente debe ser identificado por un lugar, sino que está constituido en un sentido más amplio por el ámbito donde interactúan las múltiples empresas que compran y venden petróleo: productores, consumidores, mayoristas e intermediarios, aquí los decisores no siempre se reúnen físicamente; también tratan por teléfono, fax y enlaces directos de computador. Otro ejemplo es la bolsa de Nueva York, donde se compran y venden títulos de valor de grandes empresas, siendo en este caso un lugar físicamente identificado.

Existen dos tipos de mercado;

1. De bienes: son aquellos en los cuales se compran y venden bienes y servicios.
2. De factores: son aquellos en los cuales se compran y venden factores de la producción, o sea, los recursos productivos de la economía, los cuales se clasifican en tres grupos:
 - a) Tierra.- Incluye los recursos naturales de todo tipo.
 - b) Trabajo.- Comprende la fuerza mental y física de los seres humanos.
 - c) Capital.- Representado por equipos, edificios, herramientas y otros bienes manufacturados que pueden usarse en la producción.

La figura 1 muestra los tipos de mercado anteriormente mencionados.

Figura No. 1.- Tipos de mercado.



Fuente: Parkin Michael, *Microeconomía*, Editorial Addison Wesley Longman, México, 1998, pp. 13-25.

¿Cómo interactúan los decisores?

Las familias y las empresas toman decisiones que dan como resultado las transacciones en los mercados de bienes y de factores, decidiendo cuánto de su trabajo, tierra y capital venderán o alquilarán a fin de recibir ingresos en forma de salarios, rentas, interés y/o beneficios a cambio de esos factores de producción, y además deciden cómo gastar sus ingresos en bienes y servicios producidos por las empresas.

Las empresas deciden las cantidades de factores de la producción que comprarán o alquilarán, cómo utilizarlas para producir bienes y servicios, qué bienes y servicios se producirán y en qué cantidades venden su producción en estos mercados.

Los gobiernos deciden qué bienes y servicios suministrar a las familias y las empresas, así como los tipos impositivos que se aplicarán y que a su vez crean los fondos para pagar dichos bienes y servicios.

Mecanismos de coordinación entre decisores.

Lo más sorprendente de las elecciones de las familias, empresas y gobiernos es pensar en cómo interferirán unas con otras, ejemplo, las familias eligen cuánto trabajarán y en qué tipo de trabajo se especializarán, pero las empresas eligen el tipo y la cantidad de mano de obra que emplearán en la producción de diversos bienes y servicios. En otras palabras, unos eligen los tipos y cantidades de trabajo que venderán, y otros eligen los tipos y cantidades de trabajo que comprarán. De manera similar, en los mercados de bienes y servicios, las familias eligen los tipos y cantidades de bienes y servicios que comprarán, en tanto que las empresas eligen los tipos y cantidades que venderán.

Las elecciones del gobierno se refieren a la provisión de bienes y servicios y al cobro de los impuestos. Las decisiones de las empresas y las familias dependen de los tipos y cantidades de bienes y servicios que los gobiernos proporcionan. Un ejemplo puede ser, si el gobierno proporciona excelentes carreteras ante un sistema ferroviario deteriorado, las familias asignarán más de su ingreso a la compra de vehículos automotores y menos a la compra de pasajes en tren, a la vez que los impuestos recaudados por el gobierno afectan el monto del ingreso que a las familias y a las empresas les queda disponible para gastar.

¿Los mercados coordinan estas decisiones?

Los mercados coordinan las decisiones individuales mediante ajustes de precios. Para entender cómo lo hacen, considere un ejemplo sencillo: el mercado de hamburguesas. Suponga que la cantidad de hamburguesas que se ofrecen a la venta es menor que la cantidad que a las personas les gustaría comprar. Algunas personas que quieren comprar hamburguesas no podrán hacerlo. Para que las elecciones de vendedores y compradores

sean compatibles, los compradores tendrán que moderar su apetito y/o tendrán que ofrecerse más hamburguesas a la venta. Un aumento en el precio de las hamburguesas provocará este resultado, alentando a los productores a ofrecer más hamburguesas a la venta, a la vez que también reducirá el apetito de hamburguesas y cambiará algunos planes de almuerzo. Menos personas comprarán hamburguesas y más personas comprarán salchichas o cualquier otra alternativa de comida rápida. Más hamburguesas y más salchichas, se ofrecerán a la venta. El resultado del incremento del precio se traduce, por una parte, en el aumento de la oferta, y por otra en la reducción de la demanda.

En la situación inversa, hay más hamburguesas disponibles de las que los individuos pretenden comprar. En este caso, el precio es elevado. Un precio menor amilánará la producción y venta de hamburguesas y estimulará su compra y consumo. Las decisiones de producción, de venta, de compra y consumo, se ajustan continuamente equilibrándose mediante arreglos de los precios.

En algunos casos, los precios no se mueven o están fijos. Cuando esto sucede, otro ajuste tiene que conciliar los planes y las elecciones de los individuos. Los consumidores esperan en fila y los inventarios de bienes funcionan como un mecanismo de seguridad temporal cuando el precio del mercado se queda inmóvil. Si las personas quieren comprar más que la cantidad que las empresas han decidido vender, y si el precio está temporalmente inmóvil, entonces puede suceder una de dos cosas: algunas veces las empresas terminan vendiendo más de lo que querían y sus inventarios bajan; otras aparecen filas de consumidores y sólo alcanzan a comprar los que llegan al principio de la fila antes de que se terminen los bienes. Mientras más larga sea la fila o mayor la disminución de los inventarios, mayor tendrá que ser el ajuste de los precios para mantener en equilibrio las decisiones de compra y venta.

En una economía de mercado, la ubicación de los recursos es el resultado de muchas decisiones privadas. Es decir, los precios son la señal que opera en el mercado como coordinador de las decisiones de individuos, empresas y gobierno.

Resumen.

Las finanzas forman una esfera particular de la economía, como rama de ésta se ocupa de la administración de recursos escasos susceptibles de usos alternativos. Son varias las definiciones de economía, sin embargo, en esta obra se adoptará el criterio de definirla como la ciencia que estudia la forma de administrar los recursos escasos y cómo se distribuyen entre los individuos.

El sistema económico se desarrolla por la interacción de sus componentes, familias, empresa, gobierno y mercado siendo, este último el coordinador de las decisiones de los otros.

Preguntas para la discusión.

1. De las cinco definiciones de economía expuestas. ¿Cuál le parece la más acertada? Explique.
2. ¿Qué cabe esperar de la economía, recetas exactas para resolver los problemas económicos o simplemente criterios que sean de aplicación práctica para el control de la actividad económica?
3. ¿Tiene los mismos objetivos la economía cuando se analiza desde el punto de vista normativo que positivo?
4. ¿Cómo se manifiesta la interacción entre decisores en el sistema económico?
5. ¿Cómo interactúa el mercado con los decisores dentro del sistema económico?

B. PROBLEMAS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES.

Se ha analizado que el campo de acción de la economía es la administración de *recursos escasos* para producir bienes y servicios a fin de distribuirlos entre los individuos. Esta característica referida a la escasez es resultado de la insuficiencia de recursos para producir todo lo que la sociedad desea consumir. La administración de los recursos escasos implica dar respuesta a tres problemas fundamentales:

¿**Qué** bienes han de producirse, en qué cantidad y momento? Determinado por la necesidad de los consumidores.

¿**Cómo** se producirán y mediante que medios y técnicas? Determinado por la competencia entre los productores.

¿**Para quién** se producirán? Determinado por la oferta y la demanda en los mercados de factores de producción.

Históricamente la humanidad ha dado respuesta a estos problemas mediante dos métodos:

- 1) Decisiones de mercado.
- 2) Decisiones de autoridad o centralizadas.

A través del mercado la solución eficiente de estos problemas se basa en la soberanía del consumidor para determinar qué producir (los productores eligen qué producir, intercambiar y consumir).

Principio del beneficio donde debe garantizarse el lucro a los oferentes (los productores acuden a métodos más baratos y desplazan los más costosos).

El funcionamiento eficiente de los mercados competitivos conduce a la administración más racional de los recursos escasos, solo cuando existe la competencia perfecta³.

³ Adam Smith en su libro *La riqueza de las naciones* (1776) se emocionó al saber que había un orden en el sistema económico y proclamó el principio de mano invisible y reconocía que las ventajas atribuidas al mercado solo existen cuando están presentes los pesos y contrapesos de la competencia perfecta.

¿Qué es competencia?

La competencia es un verdadero motor de un gran número de actividades, con frecuencia se asocia a la idea de rivalidad u oposición entre dos o más sujetos para el logro de un objetivo, como la utilidad personal o la ganancia económica privada.

En economía es considerada como un mecanismo de organización de la producción y de la determinación de precios y rentas. Para los economistas clásicos era la fuerza ordenadora que impulsaba a una empresa individual a la reducción del precio de sus productos con la finalidad de incrementar su participación en el mercado.

¿Qué es un mercado de competencia perfecta?

Es un mercado que se caracteriza por la concurrencia de un gran número de vendedores y compradores en ninguno de los participantes es suficientemente influyente como para determinar el precio.

Un mercado de competencia perfecta implica:

1. Precios aceptantes. En competencia perfecta se supone que ningún vendedor ni comprador es lo suficientemente importante como para afectar al precio del bien mediante cambios en la cantidad que vende o compra.

Dado que la empresa puede alterar su volumen de producción y ventas sin que ello tenga efectos significativos sobre el precio del producto que vende, ha de aceptar el precio de mercado como un dato, es decir, los individuos actúan aceptando los precios, sin sujetarse a otra restricción que no sea la tecnología y la escasez.

2. Información perfecta. La información de que disponen los consumidores es completa y perfecta. De este supuesto se infiere que los vendedores generalmente conocen lo que los compradores están dispuestos a pagar por sus productos, mientras que los demandantes saben a qué precio los oferentes desean vender. De

esta manera es posible predecir correctamente aquel precio que equilibrará el mercado. El precio de equilibrio es aquel que iguala lo que los demandantes quieren comprar con la cantidad que los vendedores desean vender. Una vez que este precio es conocido, los compradores no aceptan comprar a un precio mayor y los oferentes rechazan vender a un precio inferior al de equilibrio.

3. Exclusión y rivalidad. Es necesario que medie el pago para el consumo de un bien.
4. Mercados completos. Un sistema completo de mercados que le proporcione el bien o servicio que se desea adquirir e incluso le permita a los agentes asignar probabilidades subjetivas a todos los posibles estados futuros de la naturaleza.

Cuando se cumplen simultáneamente las anteriores condiciones el mercado es de competencia perfecta. Las fuerzas impersonales del mercado determinarán las magnitudes económicas relevantes y la economía funciona con la mayor EFICIENCIA posible.

Esto es lo que se llama un sistema económico eficiente, es decir, no se desperdician recursos, haciendo máximo el bienestar de los individuos. En tal sentido, es importante reconocer el concepto microeconómico de eficiencia según Wilfredo Pareto, o sea, “mejorar la situación de un individuo, sin empeorar la de otro”.

¿Son eficientes los mercados competitivos?

En los casos en el que el mercado no actúa bajo las condiciones de competencia perfecta aparecen los monopolios, la contaminación etc. Cuando esta situación se generaliza quedan destruidas las notables propiedades de los mercados competitivos, en otras palabras, la competencia perfecta no es más que un comportamiento ideal del funcionamiento del mercado. Ante esta situación se presentan los llamados *fallos del mercado*.

Fallos del mercado.

Dentro de los fallos del mercado más importantes se encuentran:

- 1) Competencia imperfecta: Situación que se da cuando hay un único proveedor de un bien, que fija el solo su precio (monopolio).
- 2) Bien público: Es aquel caracterizado por la propiedad que una vez producida una cantidad, ésta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos. A esta propiedad se le denomina no-rivalidad en el consumo.
- 3) Efectos externos o externalidades. Cuando las empresas o los individuos imponen costos o beneficios a otros fuera del mercado.
- 4) Distribución de la renta: Conseguir los ingresos necesarios para pagar los bienes públicos y financiar programas de redistribución de la renta.
- 5) Fallos en el equilibrio global: Condicionado por un programa de impuestos, gastos y regulaciones monetarias.

Es en este momento donde se justifica la necesidad de ingerencia del Estado como agente económico que interviene en las decisiones económicas, para tratar de corregir los fallos de mercado e introducir eficiencia y estabilidad dentro del el sistema económico.

Según Emilio Albi⁴:

El Estado realiza su intervención en la economía basándose en decisiones de autoridad. La parcela de la economía que basa su funcionamiento en decisiones de autoridad se conoce con la denominación de **sector público**.

⁴ Hacendista español contemporáneo, catedrático de la universidad Complutense de Madrid.

El sector público se define como el ámbito que está directamente controlado por los poderes políticos, no-solo las administraciones, sino también las empresas en las que participa el Estado y demás instituciones de poder.

Clasificación del sector público.

El sector público se clasifica según el tipo de gasto que efectúa y el tipo de ingreso que recibe:

- Sector público restringido / sector presupuestario / tesoro: Organización estatal encargada de recaudar los ingresos del Estado y con ellos pagar sus gastos, es decir, es el lugar donde el Estado tiene sus recursos con los que financia sus actividades⁵.
- Sector no financiero: Son las empresas públicas o estatales que ingresan de acuerdo a una tarifa y gastan según sus actividades⁶.
- Sector financiero: En este grupo se incluyen las instituciones financieras de las administraciones públicas⁷

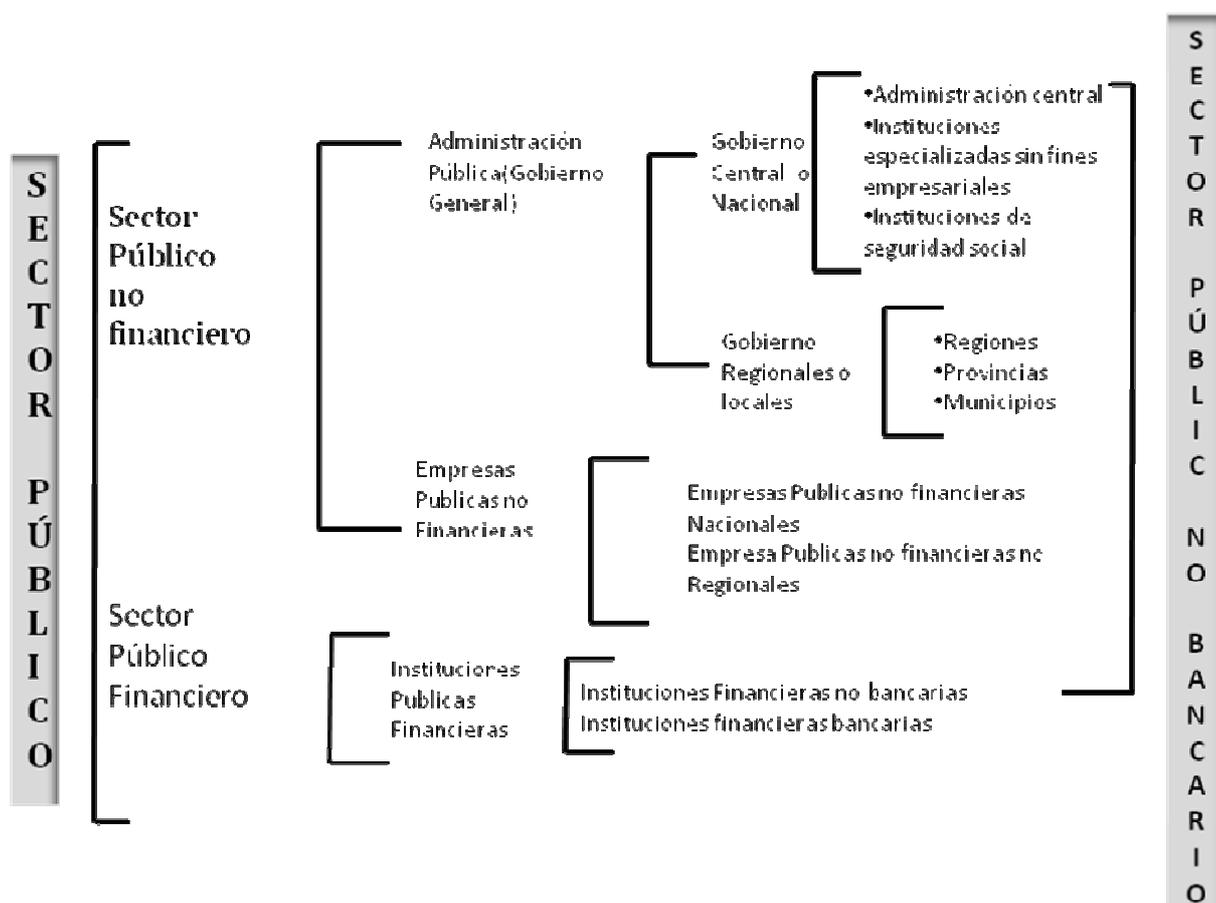
De todas las clasificaciones este texto se concentra en el sector presupuestario. Ver figura No. 2 a continuación.

⁵ Los ingresos se recaudan mediante los tributos: impuestos, tasas y contribuciones y el destino de los gastos pueden ser educación, salud, defensa, entre otros.

⁶ Empresa del gas, empresa del agua.

⁷ Bancos centrales, bancos comerciales, empresas de seguro.

Figura No. 2.- Estructura del sector público.



Fuente: Texto Estado Eficiente de José María de Las Heras: pág.32

Tamaño y necesidad del sector público.

Con respecto al tamaño del sector público siempre ha surgido la duda por parte de algunos autores, acerca de si debe ser mayor o menor de lo que es, pero todos están claros en que el Estado debe estar presente de alguna manera para satisfacer determinadas necesidades sociales.

En cuanto a su necesidad, incluso en una economía de mercado, la intervención pública en la asignación de recursos, se justifica a través de la teoría de los fallos del mercado y la necesidad de conseguir una distribución equitativa en la sociedad.

Resumen.

El mercado no consigue una asignación eficiente en cuanto a la administración de los recursos escasos. La competencia perfecta dista de ser posible en su funcionamiento, lo que hace que se presenten los fallos de mercado, justificando la intervención del Estado en la economía para introducir estabilidad y eficiencia dentro del sistema económico. Dicha intervención se realiza a través de decisiones de autoridad, para lo cual es indispensable reconocer al sector público.

Preguntas para la discusión.

1. Analice detenidamente:

“Cuando el tiempo y los medios para conseguir los fines son escasos y son susceptibles de aplicación alternativa y los fines pueden determinarse según un orden de importancia, entonces la conducta asume necesariamente la forma de una elección. Todo acto que requiere tiempo y medios escasos para conseguir un fin implica la renuncia a usarlos para conseguir otro fin: tiene un aspecto económico”

Robbins, 1932

¿Qué conceptos se ponen de manifiesto? Explíquelos.

2. Bajo ciertas condiciones, una economía de mercado, regida por un mecanismo de precios competitivos, genera asignaciones eficientes de los recursos. ¿Cuáles son estas condiciones?

3. Los fallos de mercado son el resultado de ineficiencia causada por el incumplimiento de ciertas condiciones y ofrecen una justificación para la acción colectiva orientada a la corrección de estos fallos.

a) ¿Cuáles son los casos más importantes en los que estos fallos están presentes? Explique.

4. Qué justifica la intervención del Estado en la economía.

5. Defina qué se entiende por sector público.

C. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

Cuando se analiza el papel del Estado resulta importante señalar que éste es quien legisla y vela por el cumplimiento y respeto de las leyes que ha promulgado. Su función política y jurídica son reconocidas por todos sin cuestionamiento alguno, pero ¿cuáles son sus funciones económicas?

Funciones económicas del Estado.

El Estado interviene en la economía con el desarrollo de tres funciones básicas⁸.

Función de asignación. Relacionada con los tres primeros fallos:

- Competencia imperfecta.
- Bienes públicos.
- Externalidades.

Función de redistribución. Relacionada con el fallo:

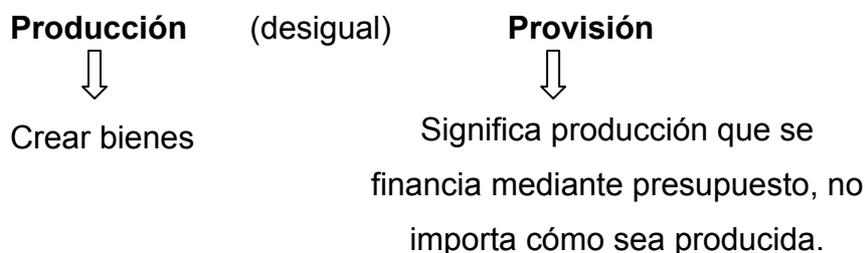
- Distribución de la renta.

Función de estabilización. Relacionada con el fallo:

- Fallos en el equilibrio global.

Función de asignación.

Esta función puede explicarse al establecer diferencia entre la **producción** y **provisión**.



⁸ Enunciadas por Richard y Peggy Musgrave, en su libro, Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Capítulo 1. Las funciones fiscales: Una panorámica. Pág. 3-17. Quinta edición.

1. Competencia imperfecta.

El mercado no consigue asignar eficientemente los bienes cuando hay competencia imperfecta, las acciones de las empresas pueden incidir sobre los precios de los bienes. En estas circunstancias se pueden fijar precios por encima de los costos, lo que hará que los consumidores demanden una menor cantidad de estos bienes, por ejemplo, un monopolio con precios elevados y niveles de producción bajos, puede ser regulado por el Estado mediante la aprobación de una ley antimonopolio que limite su conducta y defienda a los consumidores.

2. Bienes públicos.

Los mercados privados no tienen respuesta en la oferta para los bienes públicos. Las empresas privadas no se ven motivadas a producir los llamados bienes públicos, aunque estos pueden reportar un gran beneficio a la sociedad. Por tanto, por iniciativa propia no ofrecerá este tipo de bienes y servicios, ya que los beneficios se reparten entre una gran parte de la población, de forma tal que ningún individuo se verá motivado a pagar por él. Todos los individuos esperan que el servicio se ofrezca, pero que paguen los demás. En estas circunstancias ninguna empresa estará dispuesta a ofertar el bien.

¿Qué características de estos bienes públicos influyen o determinan en su producción no privada?

El consumo no-rival y la no-exclusión que plantean que más de un individuo puede participar en los beneficios del consumo, sin que exista interferencia en el beneficio recibido, y para consumir no es necesario que medie el pago, en los bienes públicos no resulta eficiente excluir a alguien de los beneficios del consumo. Por tanto, estos bienes pueden consumirse por muchas personas a la vez y para ello no media el pago.

Entonces, si para el consumo no es necesario el pago, ¿cómo se manifiesta la demanda de éstos?

Ejemplo de bienes públicos:

- Defensa nacional.
- Televisión.
- Campaña de descontaminación.
- Alumbrado público.

La principal diferencia con los bienes privados es que mientras estos se pueden excluir del beneficio del consumo a aquellos individuos que no paguen, tal exclusión no puede aplicarse en el caso de los bienes públicos.

Atendiendo al análisis económico, los bienes se clasifican atendiendo a la satisfacción que proporcionan estos, es decir, a una sola persona o a varias a la vez y además otro aspecto a tener en cuenta en su categorización es **¿Quién los va a producir? ¿El mercado o el Estado?**

De acuerdo a estas consideraciones los bienes se agrupan en tres tipos:

- Bienes públicos: Deben ser provistos directamente por el sector público y puede ser consumido por varias personas a la vez, el no pagar no permite excluir a nadie de su consumo.
- Bienes privados: Deben proveerse a través del mercado y se excluye de su consumo a quien no pague.
- Bienes preferentes: Son aquellos bienes que todos están obligados a su consumo, lo cual los identifica con los bienes públicos, pero a su vez este tipo de bienes pueden ser producidos por el mercado, pero quienes lo demandan no le reconocen todas sus virtudes, no están dispuestos a consumirlos en mayor cantidad ni a pagar un precio mayor para acrecentar su producción, por lo que tienen que ser subsidiados, es decir, los puede producir el mercado pero tienen que ser subsidiados por el Estado⁹.

⁹ Angel Ginestar. Lecturas sobre administración financiera de sector público pág.79-80.
Volumen II. Notas introductorias.

3. Externalidades.

Otro elemento a considerar dentro de la función de asignación es lo concerniente a los efectos externos o externalidades. Las transacciones del mercado consisten en el intercambio de bienes por dinero, pero muchas transacciones se realizan fuera de los mercados.

¿Cuándo sucede esto?

Se está en presencia de una externalidad cuando las empresas o los individuos imponen costos o beneficios a otros fuera del mercado, las cuales pueden ser positivas o negativas.

Se consideran positivas cuando la actuación del agente aumenta el bienestar de los agentes receptores.

Ejemplo:

Una empresa facilita a sus trabajadores vacunas gratuitas contra enfermedades contagiosas, las personas que no trabajan en la empresa se benefician, se reducen el peligro de contagio.

Una persona que utilice el autobús en vez de su vehículo particular, puede contribuir a la reducción de la contaminación o la reducción de la congestión de vehículos en las calles.

Son negativas cuando la actuación de un agente disminuye el bienestar de otro agente.

Ejemplo:

Una empresa vierte residuos químicos – tóxicos en una corriente de agua, la contamina impidiendo pescar y nadar, o sea, inutiliza el agua y no – paga nada a las personas a quienes perjudica.

Los efectos del humo del tabaco sobre los fumadores pasivos, la contaminación, emisión de ruidos por obras de construcción.

En estos casos la empresa ayuda o perjudica a personas ajenas a las transacciones económicas, es decir, hay una transacción sin que medie el pago.

La presencia de externalidades puede justificar una serie de actividades del Estado tendentes a que las empresas internalicen los costos de los efectos externos que generan.

Función de distribución.

En ausencia de medidas públicas para ajustar la distribución de la renta, éstas se producen atendiendo a la dotación de factores: tierra, trabajo y capital.

La distribución de la renta que hace el mercado depende de la dotación de factores y de los precios que consigue en el mercado. Esta distribución del ingreso puede estar o no ajustada a lo que sociedad considera una distribución justa. Esta distribución mediante el mercado, supone un grado sustancial de desigualdades, especialmente la distribución de la renta de capital, por lo que se hace necesario un ajuste, sin embargo, esos ajustes pueden implicar costos de eficiencia.

¿Cómo asegura el Estado una distribución justa y equitativa?

Según la definición de eficiencia de Pareto, eficiencia significa que “Todo el mundo gane y nadie pierda”, pero desde el punto de vista de Estado este concepto se torna de acuerdo a la “Valoración de un cambio en el que alguien sale ganando, mientras que otros pierden”.

¿Por qué?

Redistribuir implica quitarle a alguno (estos pierden) para darle a otros más necesitados (que ganan).

Existe por tanto contradicción entre eficiencia y equidad. Toda sociedad que desea ser más justa, será menos eficiente (en el sentido de Pareto) y viceversa, es por ello que se imponen límites a la redistribución.

Para que el uso de los recursos sea eficiente, los factores de producción deben ser aplicados de forma tal que igualen el valor de su producto

marginal¹⁰ en todos sus usos (condición que se cumple tanto en una sociedad socialista como capitalista).

Ingreso marginal = Costo marginal = 0

La proposición de que la asignación de factores debería estar basada en una eficiente formación de los precios, no requiere que la distribución final de la renta sea igual a los ingresos de las ventas de sus servicios como factores en el mercado; entiéndase por **renta** a todo pago que se efectúe por el uso de una mercancía única.

Renta de la tierra (no es un factor producido; es natural): Está determinada por los precios de los bienes que se producen en ella.

Renta de trabajo (factor producido): Esta distribución está relacionada con las capacidades para obtener dicha renta, así como el del deseo de hacerlo.

Renta de capital (factor producido): Se relaciona con la distribución de la riqueza, determinada por la herencia, el régimen del matrimonio y el ahorro a lo largo de la vida.

Los precios de estos factores dependen de una gama amplia de variables que incluyen la oferta de factores, la tecnología y la preferencia de los consumidores.

Función de estabilización.

Esta función es de tipo macroeconómico y actúa sobre objetivos como: mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

La consecución de los objetivos anteriores no se produce automáticamente, sino que reclama de la intervención pública. La economía tiende a estar sujeta a fluctuaciones importantes, y puede sufrir periodos sostenidos de desempleo e inflación. La detención de estos desequilibrios supone en principio, una llamada a la intervención del

¹⁰ Producción adicional resultante del empleo de una unidad más del factor cuando se mantienen constante otras variables.

Estado para introducir en el sistema los ajustes necesarios para superar las situaciones de inflación y desempleo.

Los instrumentos que se utilizan para desarrollar la función estabilizadora del Estado son:

- Política monetaria.
- Política fiscal.

La **política monetaria** puede definirse como la acción de las autoridades económicas dirigidas a controlar las variaciones en la cantidad o en el precio del dinero, con el fin de alcanzar determinados objetivos de carácter macroeconómico. Los objetivos generales de la política económica, incluida la monetaria, son fijados por el gobierno. Corresponde a la banca central proponer los objetivos monetarios e instrumentar la política monetaria aprobada.

La política monetaria puede ser **restrictiva** cuando engloba un conjunto de medidas tendentes a reducir el crecimiento de la cantidad de dinero y elevar los tipos de interés y en general las condiciones de los créditos, es decir:

 **Dinero en mano - Consumo – Inversión.**

Los efectos positivos se ubican en la reducción de la tasa de inflación o eleva el tipo de cambio de un país, baja los precios y los efectos negativos inducen a menos producción y menor empleo.

También puede ser **expansiva** cuando está formada por aquellas medidas tendentes a acelerar el crecimiento de la cantidad de dinero y abaratar los préstamos.

 **Dinero en Mano + Consumo + Inversión.**

Dentro de los efectos negativos incluyen, altos precios, alta importación y mayor inflación y dentro de efectos positivos están más producción y mayor empleo.

La **política fiscal** no es más que un programa del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios y el gasto de transferencia, la cantidad y tipo de impuestos. La misma procura utilizar tres mayores instrumentos, tributación, gasto y endeudamiento, como factores de equilibrio o balance para desarrollar la economía.

Si el nivel de actividad económica es relativamente bajo y existe un volumen considerable de desempleo, el gobierno puede reducir los impuestos con el propósito de impulsar la demanda del consumo desarrollando una política fiscal **expansiva**; por el contrario, si la demanda agregada es superior a la capacidad productiva del país, una estrategia puede consistir en elevar los impuestos y en este caso la política fiscal es **restrictiva**.

La política fiscal por su lado se concreta al Presupuesto del Estado o del sector público:

Presupuesto del Estado = Ingresos públicos – Gastos públicos

A su vez, el instrumento que utiliza el Estado para intervenir en la economía es el presupuesto.

Fallos de sector público: Eficiencia y eficacia de sus actuaciones.

Fomentar la eficiencia, conseguir una distribución más justa y equitativa de las renta, alcanzar los objetivos macroeconómicos del crecimiento económico y la estabilidad resumen el papel económico que desempeña actualmente el Estado, conducir la economía de forma global por medio de programas de impuestos, gastos y regulaciones monetarias.

En su propia actividad correctora y productiva, al igual que el mercado, se le presentan fallos que solo el perfeccionamiento de su actuación logrará corregir en alguna medida ya que no se presenta dentro de la economía ningún agente capaz de lograrlo.

Son cuatro los principales fallos del sector público reconocidos así en la literatura¹¹:

- ✓ Separación entre costos e ingresos: costos excesivos, alcistas y redundantes.
- ✓ Internalidades y fines organizativos.
- ✓ Externalidades derivadas.

¹¹ Consúltense Evaluación de políticas y programas públicos; Prof. Dra. Belén Miranda Escolar, Departamento de economía aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid. España.

✓ Desigualdad distributiva.

1. Separación entre costos e ingresos: costos excesivos, alcistas y redundantes.

Los mercados asocian aunque sea imperfectamente, los costos de producir o de dirigir una actividad a los ingresos que lo sustentan. Esta vinculación viene dada por el mecanismo de precios; los precios fijados para los productos destinados al mercado son pagados por los consumidores que pueden decidir si quieren comprar o no y qué desean adquirir. La actividad del “no mercado” elimina esta asociación porque los ingresos que sustentan estas actividades provienen de unas fuentes no relacionadas con los precios, fundamentalmente los impuestos.

La separación entre ambos significa que aumentan las posibilidades de una asignación inadecuada de los recursos, pudiéndose dedicar más de los que son necesarios para generar un producto o servicio determinado.

2. Internalidades y fines organizativos.

Para llevar a cabo sus actividades todos los organismos exigen ciertas normas explícitas. Este requisito proviene de los problemas prácticos relacionados con la gestión y las intervenciones cotidianas internas: evaluación del personal, determinación de sueldos y salarios, ascensos, etc. Al carecer de los indicadores de rendimiento directo de que disponen las organizaciones del mercado, a partir del comportamiento del consumidor, de las participaciones en el mercado y de las referencias de las pérdidas y ganancias, los organismos públicos han de elaborar sus propios modelos. Estos modelos son los que se denominan **internalidades**: las metas a que se recurre en el seno de las organizaciones del “no mercado” para orientar, regula y evalúa las realizaciones del organismo y el cumplimiento del personal.

¿Cuáles son algunas de las internalidades concretas que acompañan frecuentemente a las actividades públicas y provocan fallos del “no mercado”?

- Crecimiento presupuestario (“**más y mejor**”). Al faltar el beneficio como criterio de persuasión y valoración del rendimiento, un

organismo del “no mercado” puede adoptar o admitir, al menos supuestamente, el tamaño de su presupuesto como su principal internalidad. El temor habitual del organismo público es la existencia de fondos no afectados a un fin determinado y su obligada devolución al tesoro, se traduzca en una reducción de las nuevas asignaciones para el año fiscal siguiente. Otra variante de la internalidad presupuestaria es el nivel de empleo del organismo. Una agencia pública al renunciar a la maximización del beneficio o excluirlo como objetivo propio, puede tratar de maximizar el número de empleados.

- Progreso tecnológico (“**lo nuevo y lo complejo es mejor**”). Los organismos del “no mercado”, cuyas actividades pueden justificarse por una o más de las causas reconocidas de fallos de mercado, posiblemente fijen la calidad técnica como una meta a alcanzar en las actividades del organismo. En medicina puede producirse un sesgo a favor de la atención sanitaria de máxima calidad y en los militares puede darse una tendencia, a veces compulsiva, al desarrollo de una nueva generación de equipos más sofisticados. Considerar si estos progresos compensan o no sus costos adicionales es algo que se cree inapropiado porque los organismos del “no mercado” o bien no pretenden maximizar los ingresos netos o bien no reciben ningún ingreso, ya que lo que ofrecen es un bien público.
- Adquisición y control de información (“**saber lo que otros no saben es lo mejor**”). Otra internalidad que viene a complementar las anteriores es la adquisición y el control de la información oportuna. Frecuentemente en las organizaciones del mercado, lo mismo que en las del “no mercado”, la información se convierte rápidamente en influencia y poder. Tanto el uso de la información como evitar las fugas de éstas, son importantes instrumentos de la política administrativa de los organismos del “no mercado”.

Una vez puestos de manifiesto los diferentes tipos de internalidades, puede señalarse que los miembros de la organización pueden ser, y generalmente lo son, cuidadosos y profesionales al querer

desarrollar un trabajo competente. Pero su comportamiento estará influenciado por las internalidades que guían el proceder de su organismo, lo cual a menudo se traduce en un fallo del “no mercado”.

3. **Externalidades derivadas.** Otro fallo del “no mercado” son las externalidades, ya sean positivas o negativas, que provienen de una política pública que tiene la intención de compensar un fallo de mercado existente. Los efectos secundarios no previstos de las actividades del “no mercado” son parecidos aunque no idénticos, a las externalidades de las actividades de mercado. Las externalidades derivadas en el campo del “no mercado” son efectos secundarios de los que no se hace cargo el organismo responsable de crearlos, y por lo tanto no influyen en la conducta o en los cálculos del organismo. Por ejemplo, obras de infraestructura y su impacto ambiental; el proyecto para reducir los accidentes del tránsito y la repercusión negativa sobre las actividades de hostelería de la carretera. El análisis costo-beneficio trata de tomar en consideración esas externalidades, por ejemplo, mediante el cómputo de los futuros beneficios esperados de estas políticas. Sin embargo, las limitaciones de este análisis son muchas y en cualquier caso, la decisión política mejoraría si estas externalidades derivadas pudieran ser tenidas en cuenta cuando se pone en marcha la elección y el análisis estatal.

4. **Desigualdad distributiva.** Las actividades del mercado producen desigualdades distributivas. Pero las actividades del “no mercado” también, aunque éstas apuntan más al logro y a la exención que a la renta o la riqueza. Las medidas tomadas por las políticas públicas ponen la autoridad en manos de unos que deberán ejercerla sobre todos. En caso concreto de políticas públicas que pretenden redistribuir la renta, un instrumento redistributivo sin fricciones, impersonal y automático, podría evitar la distribución inicua del poder que puede provenir de la autoridad discrecional.

Las actividades del “no mercado” pueden dar como resultado otras desigualdades distributivas, tanto en materia de renta como de poder. Una política pública beneficiará a unos y perjudicará a otros. Las

medidas de políticas públicas aumentarán la demanda de ciertos factores, técnicas, servicios y productos e impondrán costos a otros.

Resumen.

La intervención del Estado en la economía se justifica a través de la teoría de los fallos de mercado, y para corregirlos, éste debe cumplimentar tres funciones: asignación, distribución y estabilización. La producción de bienes públicos centra casi toda la atención de su actividad, al mismo tiempo dicta leyes antimonopolios y actúa sobre las externalidades negativas y estimula las positivas, además se encarga de llevar a cabo un proceso de redistribución de la renta y trata de mantener cierto nivel de estabilidad económica.

Su propio actuar y su afán por lograr satisfacer cada vez un mayor número de necesidades colectivas a sí como que se beneficien de cada programa trazado un mayor número de individuos conducen a la existencia de fallos del Estado o del no mercado dado que no toda política es de aceptación colectiva aun cuando esta va dirigida a maximizar el bienestar social.

Preguntas para la discusión.

1. Considere los siguientes casos de intervención del Estado en la economía:

- Reglamentaciones para limitar la contaminación del aire.
- Investigaciones para encontrar una vacuna contra el SIDA.
- Ingresos complementarios para los ancianos.
- Regulaciones del precio que cobra una empresa que tiene el monopolio del suministro de agua a una ciudad.
- Una medida monetaria para frenar la inflación.

¿Qué función desempeña el Estado en cada uno de los casos anteriores?

2. ¿Cuáles de los siguientes consideras bienes públicos?, ¿bienes privados?,

¿Por qué?

- Reservas naturales.
- Carreteras.

- Protección contra la delincuencia.
 - Programas de televisión.
 - Educación.
 - Películas cinematográficas.
3. ¿Cuál es el papel del Estado dentro de la economía?
 4. ¿Cuáles de los siguientes son ejemplos de efectos externos?
 - a. Después de una fuerte lluvia y viento una persona limpia el tramo de acera que está frente de su casa.
 - b. El Sr. Hunt intenta acaparar el mercado de la plata. Los precios se disparan hacia arriba haciendo que otros propietarios de plata se enriquezcan.
 - c. Un grupo musical famoso da un concierto al aire libre en el campo de fútbol de la localidad.
 5. Comenta el siguiente párrafo:

“Los bienes públicos se caracterizan por la movilidad y la no exclusión en el consumo. Para ello todos consumen la misma cantidad de un bien público a pesar de que individualmente pudieran preferir cantidades diferentes.

¿Es probable que los mecanismos de mercado suministren los bienes públicos de forma infinita”?

6. ¿Son sinónimos los conceptos de imparcialidad e igualdad en la distribución de la renta? ¿En qué medida es consistente la desigualdad de la renta con la imparcialidad? ¿Cuáles son las implicaciones de su respuesta ante la necesidad del sector público?
7. Se ha analizado los fallos del mercado y descrito el papel del Estado en la economía. ¿Es posible que también haya fallos del Estado?
8. Es conocido que el Estado juega un papel fundamental en la economía, cumple determinadas funciones y una de ellas es la eficiencia. ¿Considera usted que el Estado es un proveedor eficiente de bienes? Argumente.

D. ÁMBITO DE LA FINANZAS PÚBLICAS.

El contenido y papel de las categorías económicas como expresión teórica de las relaciones de producción, varían con el desarrollo económico social teniendo en cuenta los objetivos de cada formación económica social. Algunas de estas categorías no fueron necesarias o aparecieron de forma muy rudimentaria en las primeras etapas del desarrollo social.

Las **finanzas** no constituyen una excepción en este sentido. Las categorías que expresan relaciones monetarias tales como: el dinero y su circulación, el crédito, etc., solo fueron necesarias, y por tanto posibles, después de determinado grado de desarrollo económico social, por lo que las finanzas constituyen una categoría histórica¹².

Evolución y desarrollo de las finanzas. Premisas para su surgimiento.

Las condiciones prevaletentes en la comunidad primitiva no hacían necesaria la existencia del dinero y por consiguiente de ninguna de las relaciones monetarias derivadas del mismo: **precio, finanzas, crédito**, etc. En esta formación económica social no se conoció la división de clases, por lo que todos sus miembros gozaban de igualdad de derechos en la producción social, así como en los medios de producción, en los productos creados y en los que se retribuían. La cantidad de productos que se producían era limitada debido al poco desarrollo de las fuerzas productivas, por consiguiente, la producción nivelada de los productos aseguró la reproducción del individuo como ser viviente.

¹² La ordenación con arreglo a un criterio histórico; atendiendo a la evolución del pensamiento financiero de las distintas construcciones tendentes a explicar los programas de ingresos y gastos públicos constituyen una de las formas que se siguen para la clasificación de las proposiciones disponibles sobre Hacienda Pública. **Enrique Fuentes Quintana. Introducción y Presupuesto. ed. Servicios de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid, España, 1965-66, capítulo I, Pág. 68.**

En las condiciones de descomposición de la comunidad primitiva y el surgimiento de la propiedad privada, como forma rectora de las relaciones de producción, comienza la creación de excedentes y del cambio, surgiendo entonces las necesidades del dinero y de las distintas relaciones monetarias, aparecen las primeras formas de Estado.

En la formación esclavista los ingresos del Estado estaban formados fundamentalmente por entregas en especie y por el pago obligatorio en forma de trabajo, no obstante existían impuestos en forma de aranceles, impuestos por propiedades etc.,¹³ debido a que en esta formación económica social predominaba la economía natural, la distribución y redistribución se realizaban fundamentalmente en forma material natural, sin ley del valor.

En los inicios del feudalismo, sigue predominando el carácter material natural de la economía, sin embargo, en la etapa de descomposición del feudalismo se nota un importante desarrollo en las relaciones monetario mercantiles, aunque éstas siguen subordinándose a las relaciones monetario naturales¹⁴.

En el esclavismo y en el feudalismo los ingresos y egresos de los jefes de Estado y gobernantes se confundían con los ingresos y egresos del Estado, carecían de sistematización y los egresos tenían en general un destino improductivo. Al desintegrarse el feudalismo surgen los conceptos de finanzas estatales, presupuesto estatal, crédito estatal, etc.

Las incipientes manifestaciones de las relaciones financieras de aquel entonces, tuvieron un papel significativo en la descomposición del régimen esclavista primero y del feudalismo posteriormente, desempeñando un importante rol en el periodo de la acumulación originaria del capital en la creación de las condiciones para el paso al capitalismo con su nueva forma de Estado¹⁵.

¹³ T. von Eherberg C. Hacienda Pública. Traducción de la 19ª. Edición alemana por Enrique Rodríguez Mata. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, España. 1929. Capítulo 6, párrafo 10, pág. 17.

¹⁴ Kuczynsky J. Breve historia de la economía. Capítulo 8, pág. 165.

¹⁵ Engels F. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, pág. 195.

Con el ascenso de la burguesía al poder, el desarrollo del sistema financiero alcanza un nivel superior, se amplía considerablemente la esfera de las relaciones monetarias mercantiles y se fortalece el papel del Estado en la economía, cobrando mayor significación los ingresos y los gastos del Estado.

En el modo de producción capitalista, las finanzas estatales se arraigan de manera coactiva, se constituyen como instrumento de explotación complementario de las amplias masas trabajadoras y adquieren su máximo desarrollo.

Las finanzas soportan una esfera particular dentro de las relaciones económicas. Su contenido, el carácter de su empleo y las regularidades de su desarrollo se determinan a partir de las relaciones socioeconómicas inherentes a la formación económica, a la naturaleza y funciones del Estado¹⁶.

Para que el Estado pueda cumplir sus funciones se requieren medios materiales. En el capitalismo esos recursos que conforman los ingresos del Estado se obtienen primordialmente en forma de impuestos y empréstitos, por lo que representan en sí una parte de las relaciones económicas generales, inherentes a este régimen social. Con ayuda de ellas, el Estado burgués reúne y emplea diversos fondos monetarios generales estatales que se orientan a la reproducción de las relaciones capitalistas, a garantizar el cumplimiento de sus funciones. Las finanzas estatales coadyuvan a fortalecer el dominio de la burguesía monopolista y conservan así las relaciones de explotación y opresión de las masas trabajadoras.

Con el triunfo de la Revolución Socialista de Octubre en 1917 aparece un nuevo sistema sociopolítico el socialismo donde el papel de finanzas se

¹⁶ La evolución del pensamiento financiero contemplado desde las diferentes perspectivas a lo largo del tiempo, dejará entrever claramente el aspecto positivo de esta área del conocimiento al presentar los hechos tal y como han acontecido, sin ninguna valoración y haciendo referencia a lo que es. Isabel Encabado Rodríguez. Sector público. En Manual de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública, Madrid, España, pág., 1995. Tomo I, capítulo I, tema1, pág.48.

superpone desempeñando un rol diferente en función de la obtención de recursos para la satisfacción de necesidades colectivas.

El análisis retrospectivo del papel desempeñado por el Estado en cada formación económico social evidencian como premisas históricas del surgimiento de las finanzas fueron: el **Dinero** y el **Estado**.

Las finanzas son una categoría de valor, se encuentran organizadamente vinculadas al movimiento de valor en su forma monetaria con la creación y empleo de diversos fondos monetarios (el presupuesto estatal, seguro social, presupuestos municipales), con las relaciones monetarias que se establecen entre el Estado y la economía privada.

Finanzas públicas, hacienda pública, administración financiera gubernamental.

La definición de **finanzas** desde punto de vista de la ciencia consiste en el conjunto de actividades y decisiones administrativas que conducen a una empresa o al Estado a la adquisición y financiamiento de su activo para la producción de bienes. El análisis de estas decisiones se basa en los flujos derivados de sus ingresos y gastos y en el efecto de estos flujos sobre los objetivos funcionales que la empresa o Estado se propongan alcanzar.

El concepto de **finanzas públicas**¹⁷ está vinculado al papel concedido al Estado a lo largo de la historia a su actividad financiera y en su justificación para intervenir en la economía. Su estudio incluye el financiamiento del sector público, dando además una fuerte incidencia en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica cuyo objeto de estudio se conoce tradicionalmente bajo la denominación de **hacienda pública**. Sin embargo, su estudio no se ha detenido, la actividad financiera se ha ido planteando nuevos problemas, transitando por todos los procesos de cambio que ha atravesado la sociedad humana dependiendo del grado de desarrollo alcanzado por el Estado, y de ahí que en la actualidad, con un contenido mucho más amplio, se contemple el concepto de **administración financiera gubernamental**.

¹⁷ Concepto de Finanzas: .www.Finanzas.rirco.com.Universidad experimental "Simón Rodríguez"

Este salto cualitativamente superior presupone un análisis desde el punto de vista de los economistas clásicos y los modernos en el ámbito de las finanzas públicas¹⁸:

Las finanzas públicas clásicas se basan fundamentalmente en la tesis del equilibrio presupuestal (Ingresos públicos = Gastos públicos). La importancia del gasto está en su monto global y no en su composición, mientras que las finanzas públicas modernas tienen como objetivo primordial relacionar el gasto público con el ámbito social, no importa el monto global del gasto, sino su composición.

Las diferentes visiones sobre el gasto demuestran el papel determinante de las finanzas públicas en la actualidad entre las diferencias citadas entre las clásicas y las modernas se encuentran:

Desde la perspectiva clásica, las finanzas públicas tienen una orientación cuantitativa enfocada a la presentación de los resultados tales como: cifras financieras de un presupuesto, un estado de resultado o un balance.

Desde la perspectiva moderna, las finanzas públicas están orientadas a la presentación de la información de tipo cualitativo y sus resultados están encaminados al aspecto socializante para satisfacer necesidades de la población, lo cual ha permitido que este enfoque sea considerado como **ciencia**.

Relación de las finanzas públicas con otras ciencias.

Como disciplina académica, las ciencias políticas tienen supremacía sobre las finanzas públicas; sin embargo, aunque subordinada a ella, éstas se consideran la clave de las cuestiones políticas donde concurren las demás ciencias que giran alrededor de manera convergente.

Las finanzas públicas modernas se conciben en el ámbito de lo público donde se ubican las acciones del Estado, por tanto, quedan comprendidas dentro del marco del derecho público. De ahí que las ciencias jurídicas se consideren el origen de todas las ciencias sociales, la ciencia jurídica

¹⁸ Petróleo y Finanzas Públicas. Su impacto en el Estado de Tabasco/ Oscar Priego Hernández- México, 2005.

establece el marco de actuación el Estado, y las finanzas públicas como una de sus principales funciones no se conciben fuera de ese ámbito.

Otras ciencias como la economía, la sociología, la psicología, la filosofía, la historia, entre otras, también guardan relación con las finanzas públicas.

Administración financiera.

La génesis de las palabras que componen la frase administración financiera identifica a la palabra **administración** con gobernar bienes ajenos o privados y a la palabra **financiera** derivada del vocablo finanzas que significa necesidad de procurar los recursos financieros necesarios para la producción de bienes y servicios.

La administración como disciplina teórica se plantea el análisis de la racionalización y la valoración que hacen quienes desarrollan una actividad en un cierto ámbito, tanto en el tiempo como en el espacio. Toda actividad que se administra, se ubica dentro de un contexto, que sirve de justificación y condicionamiento para hacer. Esa actividad se justifica porque satisface necesidades de alguien, con algún tipo de bien a satisfacer que produzca la actividad objeto de administración.

Las finanzas como disciplina práctica pueden definirse como **“combinación de arte y técnica para administrar recursos financieros escasos.”**

Es **arte** porque se imponen la aplicación del entendimiento, es decir, logro de habilidades, y es **técnica** porque se requiere de un conjunto de procedimientos para el logro de esas habilidades.

Después de esta observación, es necesario analizar la administración financiera desde el punto de vista del sector público y desde el punto de vista del sector privado, lo cual condiciona la diferenciación entre la administración financiera gubernamental y la administración financiera empresarial.

La administración financiera gubernamental se define como el uso de técnicas financieras aplicables a diferentes aspectos de la realidad para procurar el logro de determinados resultados necesarios para la satisfacción de necesidades colectivas, obligando al Estado a cumplir una

función como productor de bienes y servicios para el desarrollo e implementación del conjunto de herramientas técnicas destinadas a la ejecución del objeto de las finanzas públicas: la utilización del dinero público.

La administración financiera privada se define como el uso de técnicas y herramientas para planear la adquisición de recursos de manera que se maximice el valor de la empresa, donde ésta cumple su función como productora de bienes y servicios para la obtención de lucro, desempeñando el papel de remuneración de los capitales invertidos, es decir, el dinero de los inversionistas.

Administración financiera pública y privada, analogías y diferencias.

Las analogías están dadas por las responsabilidades básicas de todo administrador financiero, ya sea público o privado, y son las siguientes:

1. Análisis y planeación financiera: Al requerirse programar los fondos a emplear en la organización, tanto en su monto global como en su ritmo de ejecución.
2. Decisiones sobre inversiones: Ante las necesidades de una distribución eficiente de fondos para destinos específicos.
3. Decisiones sobre financiamientos y estructura financiera: Ante la necesidad de conseguir los fondos en los términos más favorables posibles y sus efectos sobre la composición del pasivo.
4. Administración de recursos financieros: La formulación de la programación, ejecución y control del capital de trabajo requiere de todo administrador una adecuada gestión de los fondos líquidos en general como de los activos y pasivos a corto plazo.

Las diferencias se vinculan con las actuaciones:

1. Tipo de bien producido: La producción de bienes colectivos en muchos casos hace imposible técnicamente o inconveniente socialmente, aplicar estrictamente los criterios del mercado en que se basa el instrumental financiero privado.

2. La tasa de rentabilidad: La formación de capital en el sector público se rige por costos y beneficios sociales cuya tasa es distinta a la privada, basada exclusivamente en la obtención de lucro.
3. Asignación financiera periódica de los recursos: El vínculo de la administración financiera al presupuesto de periodicidad anual debe prever el impacto de ciertas erogaciones a más de un año (mediano y largo plazo), fundamentalmente inversiones.
4. Impacto económico social: Las transacciones del sector público repercuten sobre el resto de las economías (domésticas y de mercado). Los gobiernos procuran mediante políticas presupuestarias, monetarias y fiscales ciertos efectos en materia de estabilidad, crecimiento del producto, redistribución del ingreso cuyas contradicciones se analizaron en el punto anterior.
5. Precio de las empresas públicas: Pueden estar revestidos de criterios de tipo social, por lo que independientemente del mayor o menor al costo de producción, representan precios políticos. En el sector privado los precios se fijan según oferta y demanda.
6. A sus plazos: el sector público hace una mayor valoración del largo plazo. El sector privado como consecuencia de su objetivo de maximizar beneficio tiene una mayor consideración del corto plazo. Ejemplo: educación.
7. Complejidad: La actividad y organización del sector público es más compleja, debiendo amenizar múltiples intereses políticos y sociales generalmente contrapuestos. La administración privada es más simple, dado que su frontera está fundamentalmente limitada al campo económico.

Desde el punto de vista de las analogías se puede concluir que la actividad pública es un negocio más, lo que no produce la utilidad financiera que proporciona el sector privado, siendo administrado por el Estado con un objetivo diferente: satisfacer necesidades sociales.

Resumen.

Hasta el momento se le ha dado una visión al lector sobre la actividad pública en general condicionada por una determinada concepción ideológica del sistema político.

Las finanzas abarcan todas las esferas de la actividad económica y las concernientes al Estado tienen un papel protagónico, pues la existencia de éste es una premisa histórica que permite su desarrollo hasta la actualidad. El tema de la creación de valor es otro aspecto inherente a las finanzas, y con más precisión a la administración financiera de la que se precisa, tanto como un poderoso instrumento de gestión como de toma de decisiones. Desde el punto de vista de la esfera de actuación no cabe distinguir entre la administración financiera gubernamental y la empresarial, sus diferencias se derivan por el tipo de bien producido y su finalidad vista fundamentalmente desde el punto de vista social.

Preguntas para la discusión.

1. ¿Por qué se plantea que las finanzas son una categoría histórica?
2. ¿Qué rasgos distintivos le confiere la teoría a las finanzas?
3. ¿Hacia dónde se orientan las finanzas públicas?
4. ¿Cuál es la principal diferencia entre la administración financiera pública y la privada? Explique.

E. TEORÍA DE LA EMPRESA PÚBLICA.

La empresa pública tradicional se ve enfrentada de forma simultánea a la obtención de cuatro objetivos: eficiencia económica, rentabilidad, efectos de política macroeconómica, y distribución de la renta, denotándose

diversas incompatibilidades entre dichos objetivos¹⁹. Véase de forma más detallada:

- a) **Eficiencia económica.** Es un objetivo muy complejo, puesto que hay que distinguir entre la eficiencia de carácter significativo de los recursos de la empresa y la eficiencia directiva y tecnológica. La eficiencia en la supone encausar a la empresa hacia el cumplimiento del principio básico: una asignación de recursos es eficiente si resulta imposible mejorar la situación de alguien sin que nadie empeore.

La eficiencia directiva y tecnológica está vinculada con la relación entre factores y productos.

Ambos conceptos están estrechamente ligados, pero no tienen por que ir en la misma dirección, es muy posible que una empresa pública aplique métodos de producción eficientes, pero que una inadecuada política de precios (por orden ministerial) induzca a un exceso de producción con acumulación de activos.

- b) **Rentabilidad.** En cuanto hace referencia a la empresa pública, la rentabilidad no se entiende en términos del beneficio a distribuir (como en la empresa privada), sino como el “margen comercial bruto”, en particular son empresas deficitarias a través de la búsqueda de medios financieros para hacer frente a sus obligaciones.

La rentabilidad se podría medir de acuerdo con el nivel de los recursos presupuestarios cedidos a las empresas públicas, que indican en qué nivel se han de incrementar los impuestos y/o reducir otros gastos públicos. En la medida en que se marque a una empresa cuál debe ser su nivel de rentabilidad, se motiva más a sus gestores.

¹⁹ Consúltense Eficacia y Eficiencia de la empresa pública: Reflexiones. Álvaro Cuervo, Hacienda Pública Española. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales No. 681981.

- c) **Efectos de políticas macroeconómicas.** La empresa pública puede actuar como instrumento del gobierno a través de su incidencia sobre cuatro variables fundamentales: nivel de desempleo, la tasa de inflación, el saldo de la balanza de pagos y la tasa de crecimiento de la renta nacional. En este sentido, existen posibilidades de actuación para la empresa pública.
- d) **Distribución de la renta.** Las empresas públicas pueden alterar mediante su actuación la distribución personal y especial de la renta, básicamente a través de dos mecanismos: la oferta de bienes y servicios públicos a precios subvencionados, mediante el suministro de factores productivos; es decir, subvencionando a determinados factores de producción para favorecer el desarrollo regional de una determinada zona.

De la descripción de los múltiples objetivos de la empresa pública se desprende de inmediato una posibilidad: la existencia de conflictos entre los distintos objetivos. Así, se presenta un conflicto entre la eficiencia económica y la distribución de la renta.

También se presentan conflictos entre la rentabilidad y la distribución de la renta. La rentabilidad también puede entrar en conflicto con los objetivos de política macroeconómica, en particular con aquellos relativos a controles posteriores de precios y salarios y los problemas laborales asociados a la negación de los convenios colectivos. Otro de los posibles conflictos se forma entre la eficiencia económica y la rentabilidad.

Por último se presentan incompatibilidades entre la eficiencia económica y la política macroeconómica en cuanto a:

✓ **Eficiencia e incentivos lucrativos.**

Por definición, la empresa pública tiene una naturaleza que la aísla de las presiones competitivas del mercado.

- a) Desde el punto de vista de la producción, la empresa pública se comporta en el mercado como un oferente monopolístico protegido

frente a la competencia internacional, e indiferente a las necesidades de los consumidores individuales.

- b) Al estar al margen del mercado de capitales, su control parcial o absorción resultan imposibles.
- c) La imposibilidad de que se plantee una situación de quiebra, tanto los gestores como los trabajadores no corren el peligro de perder sus puestos de trabajo como consecuencia del cierre de la empresa.
- d) La empresa pública es utilizada por los gobiernos para situar a la producción pública al servicio de objetivos no puramente económicos y si de objetivos sociales.
- e) La inexistencia de presión del mercado competitivo por el tipo de bien producido conduce a una serie de ineficiencias de explotación, ya que la mayoría de dichas empresas obtienen pérdidas en su gestión, incrementando las necesidades de financiación del sector público.

Es necesario plantearse si el problema es meramente de gestión o si existen una serie de incentivos y limitaciones, propios de la naturaleza de la empresa pública que impiden la consecución de las metas previstas por su análisis económico convencional.

✓ **Eficiencia y minimización de costos.**

La eficacia económica es una condición para garantizar la eficiencia. Si no se produce al mínimo costo resulta imposible conseguir eficiencia en la asignación de recursos.

Resulta posible identificar diversos motivos que explican por qué racionalmente hay que esperar que las empresas públicas no actúen de acuerdo con el principio de minimizar de costos.

- a) Indefinición de objetivos: La profusión de objetivos que se establecen para la empresa pública contempla como norma la producción de beneficios sociales y no necesariamente de beneficios económicos como variable a maximizar por parte de la empresa privada.

Ante la posibilidad de no tener que justificar resultados económicos, sumada a la necesidad de alcanzar logros en su gestión.

- b) La administración de las empresas públicas responde a determinadas políticas llevadas a cabo por el Estado, las cuales no tienen necesariamente que identificarse con criterios de eficacia.
- c) Incentivos lucrativos: La remuneración no está directamente asociada a una medida de rendimientos, como es la rentabilidad, por lo que no siempre conservan los incentivos para ejercer de forma eficiente su cometido.

Todos estos criterios han sido analizados desde la perspectiva de una economía de mercado, siguiendo los principios básicos del funcionamiento de ésta, maximizar los rendimientos, no siendo precisamente así en una economía puramente estatal.

La economía estatal parte de los siguientes principios:

- a) Propiedad estatal de los recursos productivos. Es decir, la expropiación forzosa de los bienes fundamentales de una sociedad y su puesta en funcionamiento como propiedad social para que sus resultados económicos sean de la sociedad.
- b) La planificación de la economía nacional para coordinar la producción de los diferentes sectores y evitar la anarquía de la producción.
- c) La redistribución de la renta a través de la política fiscal. Las prestaciones de seguridad social, la asistencia médica gratuita, la educación, deportes y cultura gratuitas y la asistencia social vitalicia para elevar el nivel de vida de las capas más desposeídas de la sociedad.

El modelo estatal garantiza que la asignación de los recursos sean determinados fundamentalmente de manera consciente por la sociedad mediante la planificación. La sociedad distribuye y utiliza el mercado como un mecanismo auxiliar transitorio.

La empresa pública o estatal está concebida bajo diferentes criterios donde el Estado ejerce una doble condición, pues al ser dueño tiene derecho a recibir la utilidad la cual será retribuida en beneficio de toda la sociedad, y

a la vez es fisco, pues grava con un impuesto la producción, el consumo, la fuerza de trabajo y las utilidades y de esta forma cumple su función de redistribución de la renta. Sus objetivos se contraponen en gran medida a los analizados con anterioridad, pues su labor se encamina al logro de la eficiencia y eficacia a la vez que trabaja por garantizar el máximo bienestar social.

Resumen.

La empresa pública funciona bajo criterios que se contraponen a los de una empresa privada presentando conflictos entre la eficiencia económica, la distribución de la renta, la rentabilidad y las políticas macroeconómicas. Estas cuestiones son analizadas desde la perspectiva de una economía de mercado.

Existen otros criterios para el caso de una economía puramente estatal garantizando la asignación de recursos a través de la planificación, utilizando al mercado como un mecanismo auxiliar transitorio, bajo este sistema el Estado ejerce una doble condición: es dueño y recibe utilidades por ello, y es fisco al gravar con un impuesto la producción, la utilidad, el consumo y otros.

Preguntas para la discusión.

1. ¿Cuáles son los objetivos a cumplimentar por una empresa pública?
2. ¿Bajo qué principios trabaja una economía puramente estatal?
3. ¿Cómo se explica la doble condición del Estado como dueño y fisco?

F. EL ESTADO CUBANO Y SUS FUNCIONES.

La Constitución de la República de Cuba, en su Capítulo I: Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos del Estado²⁰ en su **Artículo 1**. Establece que Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independientes y soberanos, organizados con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.

Dicha Constitución en su **Artículo 2**. Establece que el nombre del Estado cubano es República de Cuba, el idioma oficial es el español y su capital es La Habana así mismo en su **Artículo 3**. Dictamina que en la República de Cuba, la soberanía reside en el pueblo del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de la Asamblea Nacional del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la constitución y las leyes.

El papel activo del Estado haya la materialización práctica en sus funciones, las cuales expresan las líneas fundamentales de su actividad.

¿Cuáles?

- ☞ Satisfacer las necesidades sociales garantizando la provisión de bienes públicos, la creación de los puestos de trabajo y el destino de los fondos presupuestarios para pagos de transferencias a las capas más vulnerables de la población (niños, discapacitados, ancianos) así como priorizar los gastos sociales en educación y salud.
- ☞ Corregir la asignación de los recursos realizada por el mercado, utilizando conscientemente la planificación. La intervención del Estado en la economía se propone acercarla a un nivel óptimo, modificando las señales de los precios o interfiriendo en las relaciones de oferta y demanda.
- ☞ Modificar la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que resultan del funcionamiento espontáneo del sistema de

²⁰ Constitución de la República de Cuba: Versión actualizada, revisada y concordada por la Dirección de legislación y asesoría del Ministerio de Justicia, año 2005.

mercado, en cuyo caso puede utilizar la política de imposición progresiva para gravar proporcionalmente más a los contribuyentes de mayores ingresos con el fin de financiar gastos que beneficien con mayor medida a las personas o familias de bajos ingresos. Igualmente el Estado, entre otras medidas, subsidia los productos de la canasta básica de la población protegiendo de esta forma a las capas más vulnerables.

- ☞ Intervenir en el proceso de estabilización macroeconómica eliminando, de forma planificada, las fluctuaciones de la economía global en sus cuestiones básicas: ocupación plena de los factores productivos, especialmente de la mano de obra, y estabilidad del nivel general de precios de la economía; o sea, luchar por la reducción de los desocupados y de la inflación.
- ☞ Lograr una tasa de crecimiento económico sostenida a largo plazo.
- ☞ Reforzar la dependencia respecto a las decisiones tomadas por otros países o reducir la dependencia unilateral respecto a los centros de escisión localizados fuera de su territorio nacional.
- ☞ Lograr la reducción de las disparidades de los niveles económicos y de bienestar entre las regiones que componen su territorio e integrar, en una economía nacional única, las diversas economías regionales.

Política fiscal. Instrumentos.

La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de los recursos, captados de los diferentes agentes económicos, y de las erogaciones realizadas con el fin de realizar sus funciones constituye y expresa la política fiscal adoptada.

Igualmente, debe garantizar la asignación de recursos entre los diversos sectores procurando conseguir la estabilidad en el crecimiento.

La formulación de esta política requiere tener, como punto de partida, una identificación y claro reconocimiento de las cuestiones institucionales de los flujos financieros públicos, en lo que se basa el sistema tributario, su incidencia y sus posibilidades, sus cambios potenciales, la elaboración y

ejecución presupuestaria, así como la administración financiera que se deberá llevar adelante.

Por ello resulta importante destacar que el que hacer económico del Estado cubano ha ampliado la estructura heterogénea de las relaciones de producción e intercambio y ha propiciado la existencia de un modelo de realización de la producción y de la prestación de servicios que combine la planificación estatal como forma fundamental de regulación socioeconómica, con la utilización de determinados mecanismos de mercado.

A pesar de los cambios operados en la economía, el papel protagónico en la relación Estado-mercado, lo sigue teniendo el Estado socialista y al respecto en los documentos pragmáticos se consigna:

“La planificación desempeña un papel fundamental en la conducción de la economía, aún cuando se ha abierto un espacio para el funcionamiento de mecanismos de mercado bajo regulación estatal”.

Los fines más relevantes de la política fiscal son:

- La provisión de bienes sociales o función de asignación.
- Procurar una equitativa distribución del ingreso o función de distribución.
- Generar una adecuada estabilidad en la economía.
- Proponer al desarrollo económico nacional.

La economía cubana ha estado matizada por la existencia de un Estado esencialmente solidario, lo que condiciona la política de gasto público hacia un proceso subsidiario que contribuye, de manera considerable, a garantizar el bienestar y la estabilidad ciudadana, mediante la prestación gratuita de servicios vitales a la población.

El Estado cubano garantiza el desarrollo de sectores que constituyen el centro de la política social y se han convertido en conquistas básicas de la revolución, tal es el caso de **la educación, la salud pública, la seguridad y asistencia social, la vivienda y los servicios comunales, la cultura y el deporte.**

A su vez destina cuantiosos recursos a los subsidios por diferencia de precios que se les concede a los productos ofertados en la canasta básica y al consumo social, a precios minoristas inferiores a los mayoristas. Este subsidio aunque se otorga directamente a las empresas, representa un subsidio indirecto a las familias y a las entidades sociales (escuelas, hospitales, círculos infantiles, hogares de ancianos y otras) para mantener estabilizados los precios minoristas, como protección a los consumidores, ante las variaciones de los precios del mercado.

Asimismo ejerce la propiedad, regula y controla, cumpliendo con sus funciones dirigentes en la economía. Los principios de su actuación son los siguientes:

- Ejercer la propiedad social sobre las empresas estatales, designando a sus directivos, aprobando sus objetivos y presupuestos, controlando y exigiendo por los resultados de su gestión.
- Regular, mediante las diferentes políticas estatales, leyes y otras disposiciones, relacionadas con los diferentes temas del quehacer económico.
- Administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo o puede crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura, atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones son reguladas por la ley²¹.
- Exigir que las empresas y entidades respondan a sus obligaciones sólo con sus recursos financieros, dentro de las limitaciones establecidas por la ley. El Estado no responde de las obligaciones contraídas por las empresas, entidades u otras personas jurídicas y éstas tampoco responden de las de aquel.

²¹ Artículo 17 Constitución de la República de Cuba. Capítulo 1: Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado. pág. 24.

Objetivos clave de la política económica actual de la revolución cubana.

- Perfeccionar y fortalecer el papel del Estado en la dirección de la economía nacional y alcanzar mayor eficiencia en la gestión social, de tal forma que sea posible vencer, gradualmente, las restricciones externas que enfrenta el país para su desarrollo y continuar la recuperación económica.
- Perfeccionar y fortalecer la participación directa del Estado en la producción y en los servicios, lo que requiere mantener el protagonismo de la propiedad estatal socialista, sobre la base de llevar la empresa estatal a un nivel de eficiencia superior en comparación con otras formas de propiedad.

Estructura del sector público cubano.

Las dos terceras partes del sistema empresarial cubano pertenecen al sector estatal o público, forman parte de él:

- ✓ Administración central:
Órganos y organismos, unidades presupuestadas y otras entidades subordinadas a la administración central del Estado.
- ✓ Uniones, empresas del Estado y cualquier otra entidad empresarial estatal.
- ✓ Administración local:
Órganos provinciales y municipios del Poder Popular, las direcciones administrativas, las empresas y unidades presupuestadas subordinadas a los órganos locales del Poder Popular.

El sector empresarial estatal constituye el principal agente para la obtención de recursos del Estado, es por ello que se impone la necesidad de elevar la eficacia en dicho sector como para potenciar los ingresos fiscales y poder cumplir los requerimientos del gasto público, sin aumentar considerablemente el déficit presupuestario como proporción del producto interno bruto (PIB). Con este fin en el país se aplica desde hace varios

años el Sistema de Perfeccionamiento Empresarial que abarca a una cantidad cada vez mayor de empresas estatales.

Características económicas, políticas y sociales. Rasgo económicos, políticos y sociales.

En lo que respecta a las características económicas es necesario señalar, en primer término que en Cuba hay un predominio de la propiedad estatal, existiendo otras formas como son la mixta con participación de capital extranjero, cooperativa, privada y personal, no obstante, las empresas estatales constituyen la base del sistema económico cubano.

La economía antes del “periodo especial”²² era dirigida de forma muy centralizada, lo que posibilitó la concentración y utilización del excedente económico en los propósitos del desarrollo económico y social.

En el periodo actual, en el cual la economía cubana muestra una recuperación, aunque aún muy pequeña, ha logrado reacomodarse con múltiples medidas y reestructuraciones a la nueva situación en su entorno y su economía,

En lo que respecta a los **rasgos políticos**, en Cuba existe un partido político único, los órganos del Estado como fuente del Poder Popular y un conjunto de organizaciones sociales y de masas que agrupan a determinados sectores de la sociedad. La sociedad civil elige a las autoridades centrales y territoriales, mediante un proceso democrático de elección, ya que los gobiernos locales, en este caso los órganos del Poder Popular locales, son elegidos mediante proceso electoral; es decir, que se cumple esta condición necesaria, elección democrática de sus gobiernos.

Con relación a los **rasgos sociales** es objeto, obligación y política central del Estado cubano el asegurar determinados bienes públicos vitales tales como la seguridad social, la asistencia social, la salud, la educación, el deporte y la cultura de forma equitativa en todo el territorio. Lo anterior ha

²² Periodo de resistencia nacional en época de paz y de racionamiento material, que se establece por la dirección del gobierno a partir de la caída del campo socialista y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.).

constituido un elemento fundamental y distintivo del país, teniendo en cuenta las realidades de la mayoría de los países en vías de desarrollo, siendo una prioridad incluso en los periodos de más baja actividad económica.

Por último deben señalarse otras características del país, como es la homogeneidad idiomática, cultural e histórica, no existiendo conflictos de intereses o marcado regionalismo.

Resumen.

El Estado cubano organiza, dirige y controla la actividad financiera, encaminada a la obtención de recursos que permitan satisfacer necesidades de la sociedad, mediante la prestación de servicios públicos de forma gratuita, tales como la educación, la salud, la cultura y el deporte.

Según la constitución, es un Estado independiente y soberano, además es una república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad pública, la justicia social, el bienestar individual, colectivo y la solidaridad humana.

El Estado cubano organiza la actividad económica nacional de acuerdo con un plan que garantice el desarrollo programado del país, en su actuación se reflejan los logros de la población cubana en materia social así como las obligaciones contraídas por este sentido.

CAPITULO 2: EL PRESUPUESTO DEL ESTADO.

A. DEFINICIÓN Y FUNCIONES DEL PRESUPUESTO.

Compete a la administración financiera gubernamental el desarrollo e implementación del conjunto de herramientas técnicas destinadas a la ejecución del **objeto** de las finanzas públicas.

En el ámbito gubernamental se define a la administración financiera como el conjunto de principios, normas, sistemas, instituciones y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los recursos financieros públicos y su aplicación a la consecución de los objetivos del Estado, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad²³.

La actividad financiera del Estado, está dirigida a lograr sus finalidades mediante la toma de decisiones en la elección de recursos a utilizar, la toma de decisiones requiere de un plan que establezca organizada, temporal y categorizada legalmente, las acciones adecuadas a tomar en ejercicio de la actividad; entonces el Estado logra realizar su actividad a través de la planificación presupuestaria, con el presupuesto del Estado.

Relevancia decisional del presupuesto.

Las previsiones de las asignaciones financieras de gasto y recursos necesarios para satisfacer necesidades colectivas asumidas como responsabilidad del sector público requieren de un instrumento financiero específico conocido como presupuesto.

Prever significa ver con anticipación, conocer, conjeturar lo que va a suceder. Conocer el futuro conlleva siempre una gran dosis de riesgo e incertidumbre.

El presupuesto (etimológicamente “pre” antes y “supuesto” estimación en virtud de su naturaleza provisional o errante) es bajo cualquier concepción

²³ Programa de reforma de administración financiera gubernamental. Epígrafe I. Aspectos generales de la reforma, pág.17. República de Argentina. Ministerio de economía y obras y servicios públicos. Secretaria de hacienda.1992.

tradicional o moderna el más importante instrumento de administración financiera.

Unido íntimamente con la génesis política del Estado, constituye el primer antecedente institucional del principio de división de poderes. Su carácter como instrumento de asignación de recursos financieros y de responsabilidades para resolver con mayor grado de previsibilidad los problemas futuros, se ha extendido al sector privado.

Definición y características.

El sistema presupuestario tiene por objeto prever las fuentes y montos de los recursos monetarios y asignarlos periódicamente, generalmente en forma anual, para el financiamiento de planes, programas y proyectos con el fin de cumplir los objetivos y metas del sector público, en orden de satisfacer las necesidades comunitarias. Además, el presupuesto debe guardar conformidad con el plan financiero, el plan de inversiones y otros instrumentos de política económica. Si está aprobado con la anticipación suficiente permite programar su futura ejecución al inicio del año.

El presupuesto del sector público en la literatura hacendista ha sido definido de diversas maneras, a continuación se exponen algunas de ellas:

- ☞ **Enrique Fuentes Quintana**²⁴: “Conjunto de palabras y cifras que proponen gastos e ingresos para un período de tiempo dado”.
- ☞ **Fritz Neumark**²⁵: “Resumen sistemático y cifrado confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos”.
- ☞ **Avelino García Villarejo**²⁶: “El documento jurídico-político elaborado periódicamente en el que de forma contable se recoge la autorización del techo de gastos y las previsiones de ingresos que realizará la hacienda pública durante el ejercicio económico

²⁴ Enrique Fuentes Quintana. Presupuesto y Gasto Público. P. 146.

²⁵ Fritz Neumark. Teoría y práctica de la técnica presupuestaria, en tratados de finanzas. P. 177.

²⁶ Avelino García Villarejo. Manual de Hacienda Pública General y de España. P. 247.

correspondiente en consonancia con el plan económico de la misma”.

☞ **Otros autores:** Lo enfocan básicamente como el “Plan económico a corto plazo del gobierno”.

La definición de Avelino García Villarejo se reconoce como la más completa, ya que de ella se pueden sustraer seis elementos fundamentales que en conjunto ilustran convenientemente qué es el presupuesto:

1. **Carácter jurídico.** Habría que señalar que el presupuesto es una institución jurídica fundamental del Derecho Público que sanciona la competencia del poder legislativo para controlar la actividad financiera del Estado debido al indiscutible carácter de órgano representativo de la soberanía popular. En base al principio presupuestario de legalidad, el presupuesto es una ley.
2. **Carácter político.** El presupuesto es un documento netamente político en el que se concretan cifras y datos inapelables que son los resultados de numerosas presiones, tensiones y negociaciones. Esta dimensión política del presupuesto es importante que no se pierda de vista en cualquier tipo de análisis de cuestiones de teoría o práctica presupuestaria.
3. **Elaboración periódica.** Hay una razón fundamental para ello, y es su finalidad política de instrumento de control de la actividad financiera del Estado. El control que intente establecerse sobre la actividad financiera a través del presupuesto solamente podrá ser efectivo si la vigencia de éste es temporalmente limitada. En la actualidad la práctica presupuestaria de los estados modernos es la que da la vigencia de que el presupuesto sea anual coincidiendo o no con el año natural.
4. **Forma contable.** Al recoger los gastos previstos para el ejercicio económico correspondiente y los fondos con que se prevé cubrir los mismos, habrá de presentarse siempre formalmente equilibrado, pero este equilibrio puramente contable no debe ser confundido con el equilibrio financiero o económico.

5. Constituye una autorización y una previsión de gastos e ingresos. Por lo que se refiere a los gastos, las valoraciones de estos contenidos en el presupuesto es el volumen máximo de obligaciones que el legislativo autoriza a contraer a la hacienda pública en el desarrollo de su actividad financiera. En caso de los ingresos, esta autorización en cuanto al monto máximo del gasto público, conlleva una previsión que posteriormente, con la ejecución del presupuesto puede resultar exacta o defectuosa.
6. Representa la concreción del plan económico de la hacienda pública. El Estado como unidad económica tiene recursos y objetivos; la articulación económica entre unos y otros exige un plan económico al igual que acontece en el ámbito de otras unidades económicas como las economías domésticas y las empresas. Sin embargo, el plan económico del Estado que concreta en su presupuesto, tiene una gran importancia económica que desborda los límites del sector público al afectar el funcionamiento global de todo el sistema económico.

Funciones básicas del presupuesto.

El control de la actividad del sector público es una de sus funciones básicas, por su propio origen surge como una necesidad de controlar al poder ejecutivo por parte del poder legislativo, pues el presupuesto es ley. La eficacia otra de las funciones identificada con el logro de los objetivos o el cumplimiento de un programa público y eficiencia del sector público, permitiendo la valorando si el objetivo fue más o menos cumplimentado. El Estado como unidad económica tiene recursos y objetivos, la articulación entre unos y otros exige un plan económico que se concreta en su presupuesto, el cual tiene una implicación económica fundamental.

Relación sistémica.

Sus relaciones ínter sistémicas son múltiples al establecer previsiones con las que deberán desenvolverse el resto de los sistemas.

- ✓ **Sistema de contrataciones:** Al fijar los montos globales institucionales y programáticos para la adquisición y provisión de los insumos de la producción pública.
- ✓ **Sistema de crédito público:** Al determinar las asignaciones financieras para el pago de servicios de la deuda y para contraer nuevos créditos.
- ✓ **Sistema de tesorería:** Administrar los fondos líquidos servirá de base, bajo el criterio de caja, para la ejecución presupuestaria.
- ✓ **Sistema de contabilidad:** Registro integral de los ingresos y gastos.

Tradicionalmente, el presupuesto ha cumplido una función de control de las actividades del sector público, es pues un presupuesto de medios que muestra como el sector público gasta y en que lo hace. De ahí que existan distintas clasificaciones presupuestarias con las que se pretende definir la naturaleza económica de los gastos realizados y la finalidad perseguida por los mismos.

Principios presupuestarios.

Como principio se entiende la precisión de una idea básica fundamentalmente para comprender homogéneamente la infinidad de situaciones posibles que pueden ocurrir en el de cursar de los diferentes eventos económicos financieros. El presupuesto del sector público debe cumplir un conjunto de principios, algunos lo refieren como reglas de cumplimiento y otros enfatizas en normas, pero lo que si debe quedar claro es que la cumplimentación de todo su ciclo debe regirse por mecanismos de estricto cumplimiento. Son muchos los principios expuestos por las diferentes escuelas o corrientes del pensamiento financiero, es por ello que se expondrán los que hasta la actualidad se expresan como ley.

1. **Universalidad:** La totalidad de los eventos que se constituyen en materia presupuestaria (gastos y recursos) deben ser incluidos, se deben evitar excepciones como la retirada de fondos.

2. **Unidad:** Los presupuestos deben ser elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados en función de una política presupuestaria común. Estos criterios de uniformidad y coherencia deben observarse, tanto en lo sustancial como en lo formal, sin caer en absoluta rigidez que debilite cierto grado de libertad y creatividad del funcionario responsable, delimitando en exceso el principio de discrecionalidad del derecho administrativo.
3. **Exclusividad:** No deben incluirse en el presupuesto asuntos ajenos a la materia presupuestaria.
4. **Dinamismo:** El presupuesto debe ser realista en la determinación de objetivos y su correspondiente valoración, en concordancia con los escenarios macroeconómicos futuros y con el conjunto de recursos no solo financieros, sino también físicos, humanos y técnicos disponibles.
5. **Claridad:** El documento presupuestario debe expresar ordenadamente, nítida y transparentemente las acciones del gobierno, permitiendo su fácil entendimiento, no solo por la parte de técnicos y expertos, sino de los distintos niveles políticos del Estado y los ciudadanos en general.
6. **Periodicidad:** Es necesario convenir su expresión en periodos de tiempo acordes con los ciclos naturales de su actividad económica
7. **Continuidad:** Las previsiones del ejercicio deben apoyarse en los resultados de periodos anteriores y expectativas futuras, con este se complementa el principio de periodicidad, en el caso de erogaciones superiores al año deben expresar los créditos financieros ejecutados con anterioridad y los a realizar en años siguientes requeridos para la terminación.
8. **Especificación:** Por medio de los clasificadores presupuestarios, la diversidad de eventos financieros tanto respecto al gasto como a los recursos, deben expresarse con el máximo grado de detalle que facilita la valoración del presupuesto por parte de los distintos usuarios en virtud de la diversidad de las demandas económico-financieras y político-sociales.

9. **Flexibilidad:** Todo presupuesto es una provisión dinámica vinculada con el desempeño de un entorno económico y social modificable por múltiples razones, si bien es aconsejable evitar el descontrol, también debe impedirse una absoluta rigidez en el transcurso de su ejecución periódica.
10. **Equilibrio:** Este principio tendrá la valoración según la corriente histórica doctrinaria en que se sustenta, los economistas clásicos exigían la igualdad absoluta entre ingresos y gastos²⁷, Las tendencias modernas admiten déficit presupuestario cuando se justifiquen con un efecto neto positivo, producto de combinaciones de políticas de financiamiento y gastos sobre actividad económica general²⁸.

Clasificaciones presupuestarias.

El análisis del gasto y los recursos públicos se facilitan mediante la construcción de grupos homogéneos denominados clasificadores. Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan recursos y gastos de acuerdo a determinadas pautas comunes, en función de criterios coherentes de igualdad o similitudes entre sus distintos elementos componentes que facilitan el desarrollo integral del sistema de información del sector público.

Ante la falta de homogeneidad conceptual en el tratamiento de los diferentes clasificadores, los organismos internacionales han procurado establecer normas y requisitos similares con propósito de contar con clasificadores presupuestarios de uso universal, así ha sido planteado José María de Las Heras, no obstante, en los libros de hacienda pública tradicional también se hace referencia a estas clasificaciones.

²⁷ Teoría de la regla de oro de la política fiscal.

²⁸ Existen otras corrientes de pensamiento, como los Keynesianos que no aceptan la existencias de déficit crónicos, los productivistas que solo aceptan los desequilibrios financiados por crédito público.

Tabla No. 1.- Clasificaciones presupuestarias.

Denominación	Pregunta	Concepto usos y finalidades	Desarrollo General (primer nivel de apertura)
A. Tradicionales			
0.1 Por Objeto	¿En qué se gasta?	Bienes que el gobierno compra. Facilita el control centralizado al existir estructura de cuenta uniforme. No mide la eficiencia del gasto, ni su compresión macroeconómica por falta de información agregada.	Inc.1 Gastos de personal Inc.2 Bienes de consumo Inc.3 Servicios no personales Inc. 4 Bienes de uso Inc.5 Transferencias Inc.6 Activos financieros Inc.7 Servicios de deuda y disminución de otros pasivos. Inc. 8 Otros gastos Inc.9 Gastos figurativos
0.2 Institucional	¿Quién gasta?	Entidades (unidades ejecutoras) del gobierno que realiza el gasto. Sirve para el control legal de cada organismo, pero no para medir eficiencia	Estructura institucional del sector público. (Ley de Ministerio y sus reglamentaciones)
B. Modernos			
Naturaleza			
0.1 Económica	¿Hay consumo? ¿Hay inversión? ¿Hay financiamiento?	Efecto de acción estatal sobre las variables económicas consumo y capital. Mide la inversión pública, incidencia sobre la estructura monetaria, consecuencias de imposición sobre la capitalización y el consumo. Importante para la confección de cuentas nacionales	Gastos corrientes Gastos de capital Aplicaciones financieras
0.2 Por finalidades y funciones	¿Para qué necesidad de la comunidad se gasta?	Muestra grandes propósitos de la acción de gobierno: <u>Finalidad:</u> propósitos esenciales, para cuyo cumplimiento se realizan. <u>Funciones:</u> conjunto de acciones generales y homogéneas para cada finalidad. Sirve para la toma de decisiones políticas, y su control ciudadano.	Fin.1 Administración general Fin.2 Servicios de defensa y seguridad Fin.3 Servicios sociales Fin.4 Servicios económicos Fin.5 Deuda pública
0.3 Por programas	¿Cuáles son los objetivos concretos que procura el Estado?	Conjunto de acciones para cumplimentar cada objetivo concreto del Estado (cuantificables o no) para lo cual se asignan recursos humanos, financieros y materiales a cargo de una unidad ejecutora midiéndose un resultado final.	Desarrollo de categorías programáticas del respectivo presupuesto anual.
0.4 Sectorial	¿En qué macro-sectores de la sociedad repercute el gasto público?	Mostrar participación de Estado sobre distintos sectores económicos- sociales: sirve para la determinación de matriz de insumo- producto. Sistema de cuentas nacionales.	Sector primario Sector secundario Sector terciario
0.5 Geográfico	¿Sobre qué territorio se destina el gasto?	Mostrar destino para cada división geográfica. Útil en la implementación de políticas de descentralización o regionalización.	Provincia Departamento Partidos
0.6 Por moneda	¿A qué moneda se imputa el gasto?	Mostrar la necesidad de divisa extranjera. Necesario para programar la balanza de pagos.	Nacional Extranjera
0.7 Por fuente de financiamiento	¿Cuál es el origen del financiamiento del Estado?	Mostrar el origen financiero del gasto. Si se financia con recursos nacionales o extranjeros.	Fuentes internas Fuentes externas

Fuente: El Estado eficiente. José María Las Heras. Pág. 186 y 187.

De todas estas se utilizará como base de explicación la clasificación económica, dado que permite analizar el impacto de la actividad pública sobre la actividad económica nacional. Se basa en el empleo adecuado de los gastos y los ingresos. Este tipo de presupuestos presentan los gastos corrientes, los de inversión, otorgamiento de subsidios, y los préstamos gubernamentales.

Mediante esta clasificación se determina la proporción de los gastos públicos en relación con el producto nacional y su distribución. Igualmente se trata de ordenar las transacciones gubernamentales, según su naturaleza y sus efectos en la vida nacional.

A continuación se muestra el modelo de la clasificación económica del presupuesto atendiendo a nueve capítulos agrupados en operaciones corrientes, de capital y financieras.

Tabla No. 2.- Modelo de la clasificación económica del presupuesto.

Fuente: Documentos del Ministerio de Economía y Hacienda de España.

Grupos	Gastos	UM	Grupos	Ingresos	UM
I	Gastos de Personal		I	Impuestos Directos	
II	Gastos de Bienes y Servicios		II	Impuestos Indirectos	
III	Intereses y Gastos Financieros		III	Tasas y Otros	
IV	Transferencias Pagadas		IV	Transferencias Recibidas	
V	Amortización de activos tangible		V	Ingresos Patrimoniales	
	<u>Total de Operaciones Corrientes</u>			<u>Total de Operaciones Corrientes</u>	
VI	Inversiones Reales		VI	Enajenación de Inversiones Reales	
VII	Transferencias de Capital		VII	Transferencias de Capital Recibidas	
	<u>Total de Operaciones de Capital</u>			<u>Total de Operaciones de Capital</u>	
VIII	Activos Financieros		VIII	Activos Financieros	
IX	Pasivos Financieros		IX	Pasivos Financieros	
	<u>Total de Operaciones Financieras</u>			<u>Total de Operaciones Financieras</u>	
	<u>Total de Gastos</u>			<u>Total de Ingresos</u>	

Otra muy reconocida internacionalmente es la clasificación por programas, la cual tiene como finalidad utilizar el presupuesto no sólo como un instrumento de control de recursos, sino además como un instrumento de gestión. Expresa la cuantía de recursos destinada a los principales propósitos u objetivos del sector público, pretende convertir al presupuesto en un instrumento de asignación eficiente de recursos, aunque es una

forma superior de concebir este, está orientada a la gestión y no a la administración, o sea, se vinculan recursos y resultados.

Fases del ciclo presupuestario.

Son cuatro las fases que se reconocen respecto al presupuesto con base anual, la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control.

La fase de **elaboración** se lleva a cabo mediante la conjugación de tres elementos clave: técnico, político y de negociación.

Es técnico porque el presupuesto es elaborado con instrumentos econométricos, confección de pronósticos a partir de series históricas, así como teniendo en cuenta los lineamientos del plan de la economía. Esto permite construir diversas alternativas para la toma de decisiones.

Los políticos consisten en elaborar los lineamientos y directivas de política fiscal que aprobará el ejecutivo, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para todos los agentes que están vinculados con el presupuesto del Estado en la elaboración de sus anteproyectos.

Y la negociación ya que una vez aprobados los lineamientos y directivas comienza una etapa de negociación entre los órganos de finanzas y los agentes vinculados al presupuesto, elevándose las discrepancias al nivel superior, de no alcanzarse acuerdo. Este proceso culmina con la presentación del anteproyecto al ejecutivo y de este al parlamento, para su evaluación.

La **aprobación** una vez evaluado, el presupuesto se somete a consideración del plenario, sancionándose con carácter de Ley anual del presupuesto. Este hecho se convierte en un elemento político importante.

Durante la **ejecución** se lleva a cabo la realización de los gastos delimitados en el presupuesto. Como regla, la recaudación de los ingresos tiene características diferentes a la ejecución de los gastos.

La fase de **control** reviste una importancia vital, ya que a través de un adecuado y oportuno control entre la programación y ejecución. Ello requiere de instrumentos capaces de evitar el desvío de recursos, es decir, su aplicación a propósitos diferentes a los que fueron planificados.

Resultado de la ejecución presupuestaria.

El presupuesto registra necesariamente un equilibrio formal o contable, ya que no pueden realizarse gastos sin disponer de algún tipo de financiación.

Al concluir el año fiscal pueden presentarse tres situaciones básicas:

Ingreso = Gasto (Presupuesto equilibrado).

Ingreso < Gasto (Déficit presupuestario).

Ingreso > Gasto (Superávit).

Todos los economistas clásicos desde Adam Smith planteaban que el presupuesto debía estar equilibrado, es decir, esta era la primera **regla de oro de la política fiscal**, de esa forma se limitaba la intervención del Estado en la economía, estos autores no consideraban la estabilización dentro de las funciones del Estado.

La gran depresión económica de 1929 obligó a replantear los postulados clásicos del mercado siendo John Maynard Keynes el primero en plantearlo. Esta fue la premisa para la nueva doctrina a asumir donde todos los gastos e ingresos se orientan al logro del objetivo más conveniente según la coyuntura económica. Por lo que el tipo de presupuesto que aconsejan los autores clásicos y neoclásicos es el presupuesto equilibrado que se explica a continuación.

Presupuesto equilibrado.

La definición de presupuesto equilibrado más cercana a la verdad es la que afirma que se trata de un presupuesto tal, que la totalidad de los gastos presupuestados, tiene previsto y logra efectivamente su cobertura.

Esa cobertura se realiza con recursos:

- a) Derivados de los ingresos de los contribuyentes.
- b) Que no se expanda la demanda efectiva, a causa de los recursos mismos, es decir, que se trate de recursos no expansionistas.

- c) Como consecuencia de lo anterior, los recursos serán efectivos, y no derivados del crédito público, salvo los que por la característica de su colocación, disminuyan los recursos efectivos de los ciudadanos.

El presupuesto equilibrado no asegura una total neutralidad de la política económica del Estado con relación a la economía privada, pues su establecimiento tiene efectos ligeramente expansivos, es sin embargo, el presupuesto desequilibrado el que realmente puede originar variaciones importantes en las magnitudes económicas, reales y monetarias, que pueden cambiar radicalmente el curso normal de los acontecimientos económicos.

El presupuesto desequilibrado admite dos formas: desequilibrio con déficit o con superávit.

Estas relaciones en términos de ecuación algebraica, pueden determinar los siguientes resultados financieros.

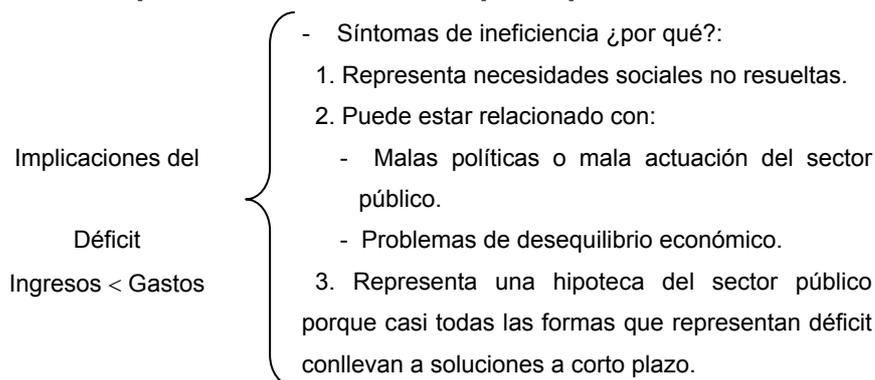
- ✓ Si los recursos son inferiores a los gastos, el presupuesto será deficitario.
- ✓ Si los recursos son iguales a los gastos, el presupuesto estará equilibrado.
- ✓ Si los recursos superan los gastos, estaremos en presencia de un superávit.

Déficit presupuestario.

El fenómeno más destacado de la problemática presupuestaria de los últimos años, es el de la general persistencia de situaciones presupuestarias caracterizadas por la existencia de déficit público.

El déficit presupuestario surge siempre que los gastos del sector público son mayores que los ingresos ordinarios, es decir, los impuestos en sentido amplio.

Figura No. 3.- Implicaciones del déficit presupuestario.



Fuente: Elaboración propia.

El déficit presupuestario representa una forma de desequilibrio que responde a razones complejas y en muchos casos de difícil determinación.

Estas según Avelino García se distinguen tres grupos:

- a) Causas fundamentales.
- b) Causas coyunturales.
- c) Causas estructurales.

Las **causas fundamentales** plantean que asociado al crecimiento del sector público puede generarse déficit en la medida en que se destinen más recursos a cumplir las funciones de éste, pudiendo presentarse dificultades para disponer de los recursos ordinarios suficientes para financiar su participación creciente.

Las **causas coyunturales** plantean que en los últimos años el déficit presupuestario tiene sus causas más profundas en los fenómenos económicos que acompañan a las crisis sucesivas de los años setenta, ochenta y noventa. El prolongado período de recesión que conocieron los países occidentales desde 1973 - 1985 dio lugar a una clara diferencia entre las crecientes necesidades derivadas de la crisis (gastos para cubrir el seguro de desempleo, pago de pensiones, intereses de la deuda), y los ingresos impositivos generados por unas economías con bajos niveles de actividad.

Las **causas estructurales** asociadas a un carácter más duradero como por ejemplo: déficit en el presupuesto de seguridad social implica razones generacionales; otro elemento es la inflación que implica un aumento de

los gastos por indemnización y revisión laboral; disminución de los ingresos por: incremento de gastos fiscales, evasión y elusión fiscal; descentralización fiscal que implica un aumento de los gastos públicos.

Desde una óptica macroeconómica el déficit presupuestario se define como:

$$DP = G - I \quad \text{donde:}$$

DP: déficit presupuestario.

I: Ingresos.

G: Gastos

$$I = t * y.$$

t: Tipo impositivo.

y: Renta, nivel de producción o demanda.

Renta: Flujo de salarios, intereses, dividendos y otros ingresos que reciben una persona o un país durante un período de tiempo (normalmente un año).

Nivel de producción: Nivel de actividad expresado en unidades físicas o valor.

Demanda agregada: Gasto total planeado o deseado en la economía en un período dado.

En la práctica, los gobiernos descentralizados financian sus gastos con tres fuentes de ingresos: los impuestos, las transferencias, y la emisión de deuda.

- 1) **Impuestos:** La descentralización de los impuestos no produce ganancias claras de eficiencia, equidad, o gestión. Por ello, el objetivo de la descentralización de los impuestos es dotar a los gobiernos territoriales del instrumento necesario para financiar su gasto, no dotarle de un instrumento adicional al del gasto para alterar la asignación y distribución de los recursos. En un sentido amplio, descentralizar un impuesto es permitir que los gobiernos territoriales lo utilicen para obtener ingresos propios.
- 2) **Transferencias:** Las transferencias son aquellas cantidades de dinero que un gobierno (donante) da a otro (beneficiario) para que éste

financie parte de sus gastos. De esta forma, los gobiernos centrales conceden transferencias a los regionales y locales.

- 3) Deuda: La utilización de la deuda por parte de los gobiernos territoriales puede poner en riesgo la política de estabilización del gobierno central. Además, los gobiernos territoriales tendrán límites al endeudamiento territorial por ello es conveniente establecer límites al endeudamiento territorial.

La deuda pública se considera como el medio alternativo, frente a los impuestos, con el que cuenta el Estado para financiar los gastos públicos, además es el medio ortodoxo de financiar el déficit público²⁹.

Superávit presupuestario.

El superávit presupuestario se presenta siempre que los ingresos por impuestos son mayores que los gastos del sector público. Existen cuatro formas de crear un superávit.

1. Si se parte de una situación de equilibrio presupuestario, sería aumentar los impuestos permaneciendo constantes los gastos.
2. Si se parte de una situación de equilibrio presupuestario, sería disminuir los gastos permaneciendo constantes los impuestos.
3. Relacionada con la anterior: aumentar los gastos y los impuestos, pero en mayor medida los impuestos.
4. Disminuir los gastos y los impuestos, pero en mayor medida los gastos.

²⁹ Consúltese capítulo sobre el sistema de crédito público.

Figura No. 4.- Implicaciones del superávit presupuestario.

Implicaciones del
Superávit
Ingresos > Gastos

- Síntomas de Ineficiencia ¿por qué?:

1. La parte sustantiva, definitoria del sector público son los gastos, estos son la materialización de su existencia. Aquí no opera la óptica privada de gastar según se ingresa, sino que se ingresa según se gasta.
2. Significa sustraer recursos sin sentido de las economías privadas.
3. Puede ser producto de una mala previsión.

Fuente: Elaboración propia.

El balance entre ingresos y gastos públicos necesariamente aflorará un resultado que como se ha explicado incidirá de diversa forma sobre el sector público, es por ello que la decisión entre las alternativa conllevará a ciertas implicaciones, el análisis de esos resultados desde el punto de vista de la cuantificación del presupuesto será objeto del siguiente epígrafe.

Indicadores de ejecución presupuestaria.

El uso de indicadores financieros permite una mejor comprensión de importantes y cuantiosas cifras, es una forma común de fragmentar la información con el objetivo de darle un mayor significado. Desde el punto de vista del sector público son diversos los indicadores macroeconómicos posibles a utilizar, incluso se pudieran añadir algunos que se reflejan en cuentas nacionales, pero por la importancia de una adecuada valoración de la realidad, se explicarán indicadores de ejecución presupuestaria para conocer el impacto de la actividad pública en la economía nacional, dichos indicadores se derivan de la propia ecuación presupuestaria :

Ingresos públicos–Gastos públicos clasificados en corrientes, de capital y financieros.

a) Resultado económico = Ingresos corrientes – gastos corrientes

Ingresos corrientes: Partidas corrientes de ingresos, grupos del I al V.

Gastos corrientes: Partidas corrientes de gastos, grupos del I al V.

Si este resultado es positivo existe ahorro en cuenta corriente y si el resultado es negativo existe un desahorro en cuenta corriente.

El resultado económico indica un ahorro en cuenta corriente cuando los resultados corrientes superan los gastos corrientes.

El resultado negativo de este indicador, implica que se está insumiendo todo el ingreso en la operación corriente. Cuando el resultado es negativo seguidamente se debe calcular el déficit primario:

$$\text{b) Déficit primario} = \text{Ingreso corrientes} - (\text{gastos corrientes} - \text{intereses y gastos financieros})$$

El **déficit primario** es otro elemento importante del análisis, que no es más que el resultado de comparar los ingresos corrientes con los gastos corrientes, excluyendo de estos últimos los referidos a los gastos financieros derivados del pago de intereses por el servicio de la deuda pública, algunos criterios refieren que la existencia de déficit en cuenta corriente es normal otros señalan a un comprometimiento del futuro. Es una cuestión discutible, pues el ingreso corriente se genera fundamentalmente por tributos, y si se tratan de elevar estos para cubrir el gasto corriente con tendencia al incremento, pueden existir otras implicaciones.

$$\text{c) Capacidad o necesidad de financiación} = (\text{Ingresos corrientes} + \text{ingresos de capital}) - (\text{gastos corrientes} + \text{gastos de capital}).$$

Capacidad o necesidad de financiación (superávit o déficit no financiero): Es el saldo de la cuenta de capital, obtenido como diferencia entre los ingresos y gastos no financieros. Refleja la situación excedentaria o deficitaria de fondos una vez que han sido atendidos los gastos corrientes y de capital. Necesidad (-) o Capacidad (+).

Ingresos de capital: Partidas de capital de ingresos, grupos del VI al VII.

Gastos de capital: Partidas de capital de gastos, grupos del VI al VII.

d) **Saldo a financiar** = Necesidad de financiamiento + variación de partidas financieras.

Es la necesidad de financiamiento más la variación de las partidas financieras. Expresa el déficit del sector público.

Variación de la partidas financieras =(Ingresos financieros – Gastos financieros) Grupos del VIII al IX por la sección de ingresos y de gastos.

e) **Peso de la actividad pública** = Gastos no financieros / PIB.

Representa que porcentaje de PIB se destina a la actividad corriente y de capital.

Gastos no financieros: Total de gastos corrientes + total de gastos de capital.

Producto interno bruto (PIB): Es uno de los indicadores básicos que mide el resultado del proceso de producción de bienes y servicios finales de toda la economía en un período determinado, generalmente un año.

f) **Deuda viva** = Deuda anterior + nuevas emisiones de deuda - deuda amortizada.

Representa el valor de las nuevas emisiones de deuda y la deuda del año anterior deduciéndole la parte de la deuda que ha sido amortizada.

Deuda anterior: Se corresponde con la deuda de años anteriores.

Nuevas emisiones de deuda: Es el saldo a financiar.

Deuda amortizada: Es la parte de la deuda pagada anualmente.

g) **Índice de Presión Fiscal** = (Impuestos directos + Impuestos indirectos + Tasas y otros) / PIB.

Impuestos directos + Impuestos indirectos + Tasas y otros: De la sección de ingresos los grupos I, II, y III.

Son los impuestos directos, indirectos, tasas y otros, divididos por el PIB y expresa qué por ciento del PIB está representado por impuestos, tasa y contribuciones.

Considérese el ejemplo siguiente, se dispone de los siguientes datos sobre el sector público de un país en el año $t-1$. La renta nacional asciende a 24 000 unidades monetarias. La carga fiscal por impuestos directos e indirectos es del 25%. De la recaudación impositiva $2/3$ corresponde a los impuestos directos y el resto a los indirectos.

El costo total de los servicios prestados por el sector público es de 8 000 u/m. El 75% del costo son gastos de personal y el resto adquisición de bienes y servicios corrientes. Las tasas establecidas son equivalentes al 15% del costo de los servicios.

La deuda pendiente a finales del año t era de 20 000 u/m. El tipo de interés de la deuda es del 8% y se amortiza anualmente un 5%.

En el año $t-1$ está previsto efectuar inversiones reales por un importe de 600 u/m y donar una planta depuradora de agua a un país en desarrollo por valor de 300 u/m.

Se van a privatizar terrenos públicos por un importe de 1 800 u/m. Los intereses obtenidos por los fondos públicos colocados en instituciones financieras ascienden a 500 u/m. El gobierno tiene previsto privatizar acciones de una empresa pública de transporte por valor de 800 y suscribir una ampliación del capital de una compañía nacional por valor de 300 u/m. El déficit de recursos se financiará con deuda.

A partir de los datos anteriores, formar el presupuesto del sector público utilizando la clasificación económica del presupuesto vigente y calcular:

- a) Resultado económico.
- b) Déficit primario.
- c) Capacidad o necesidad de financiación.
- d) Saldo a financiar.
- e) Deuda viva a finales del año $t-1$.
- f) Suponiendo que durante este que el PIB es de 23 000 u/m. Calcule el peso de la actividad financiera del sector público, así como el índice de presión fiscal.

ESTRUCTURA DE LA CLASIFICACION ECONOMICA					
Grupos	Gastos	U/M	Grupos	Ingresos	U/M
I	Gastos de personal	6.000	I	Impuestos Directos	4.000
II	Gastos de Bienes y Servicios	2.000	II	Impuestos Indirectos	2.000
III	Intereses y Gastos Financieros	1.600	III	Tasas y Otros	1.200
IV	Transferencias Pagadas		IV	Transferencias Recibidas	
V	Amortizaciones		V	Ingresos Patrimoniales	500
	Total de Operaciones Corrientes	9.600		Total de Operaciones Corrientes	7.700
VI	Inversiones Reales	600	VI	Inversiones Reales	1.800
VII	Transferencias de Capital	300	VII	Transferencias de Capital	
	Total de Operaciones de Capital	900		Total de Operaciones de Capital	1.800
VIII	Activo Financiero	300	VIII	Activo Financiero	800
IX	Pasivo Financiero	1.000	IX	Pasivo Financiero	
	Total de Operaciones Financieras	1.300		Total de Operaciones Financieras	800
	Total de Gastos	11.800		Total de Ingresos	10.300
		-		Déficit	1.500³⁰
		11.800		Total de ingreso con deuda	11.800

Renta nacional 24 000 UM

25% de renta nacional es carga fiscal = 24 000 UM * 25% = 6 000UM

6 000 UM

- 2/3 son impuestos directos= 4000 UM (grupo I sección de ingresos)
- 1/3 son impuestos indirectos = 2000 UM (grupo II sección de ingresos)

Costo total de los servicios 8 000 UM.

- 75% de 8 000 = 6 000 Gastos de personal (grupo I sección de gastos)
- 25% de 8 000 = 2 000 Gastos de bienes y servicios (grupo II sección de gastos)

15% del 8 000 = 1 200 Tasa y otros (grupo III de sección de ingresos).

Con la aplicación de una tasa el sector público busca recuperar lo que cuesta producir un determinado bien o servicio es por ello que generalmente se toman como determinado porcentaje los gastos.

Deuda anterior 20 000 * 8% =1 600 Intereses y gastos financieros (grupo III sección de gastos). La deuda existe anualmente devenga intereses que el Estado debe pagar al sector privado que la importancia que tiene para este

³⁰ Cantidad de pasivo financiero a emitir para equilibrar el presupuesto.

el cumplimiento de los plazos dicho gasto se ubica dentro del gasto corriente.

$20\ 000 * 5\% = 1\ 000$ Pasivo financiero (grupo IX de gastos). La parte de la deuda que se va liquidando siempre se sitúa en el **pasivo financiero** gasto, la pregunta es, ¿porqué no ubicarlo en grupo V? Amortización dentro del gasto corriente, es importante aclarar que en este grupo solo se ubica la amortización del activo fijo tangible, aquel que está sujeto a depreciación.

600 Inversiones reales (grupo IV de la sección de gastos) Este grupo se afecta cuando es el sector público el que efectúa la inversión por tanto es gasto.

300 Transferencias de capital (grupo VII de gastos). Cuando se transfiere un activo específico o dinero pero con un destino específico, el grupo IV. Transferencias dentro del gasto corriente solo se afecta cuando el traslado de recursos no tiene un destino específico.

1 800 venta de terrenos públicos Inversión real (grupo IV de ingresos). Siempre que se vende el patrimonio público.

500 fondos públicos invertido Ingresos patrimoniales (grupo V de ingresos). Este grupo se afecta cuando el estado invierte su patrimonio puede por depositar parte de sus reservas en dinero en banco y obtener los intereses por alquileres locales públicos.

800 ventas de acciones activos financieros (grupo VIII de ingreso). Cuando se venden o emiten títulos de capital, es decir, acciones.

300 compra de acciones activos financieros (grupo VIII de ingreso). Cuando se suscriben o se emiten acciones.

Como el déficit de recursos se financiará con deuda, la diferencia entre el gasto total e ingreso total representará la cantidad de pasivo financiero (sección de ingreso) a emitir para equilibrar el presupuesto.

El estado ahorro – inversión – financiamiento.

El presupuesto como previsión de los flujos de gastos y recursos para un periodo de tiempo es un balance preventivo que incidirá en el futuro a través de su ejecución no solo sobre el patrimonio y resultados de la organización estatal, sino respecto a la calidad de vida de los ciudadanos y las decisiones de los agentes privados de la economía.

Los indicadores tratados anteriormente son muy útiles y permiten conocer cuál ha sido el resultado real de la ejecución, pero si se desea contar con un análisis detallado que muestre mejores evidencias, se podrá auxiliar del estado ahorro-inversión- financiamiento, el cual permite determinar la línea de flotación de la administración financiera. En el caso del presupuesto sirve para evaluar los efectos macro de la política económica en cuanto a su tratamiento de recursos y gastos.

Tabla No. 4.- Estado ahorro – inversión – financiamiento.

Movimientos arriba de la línea.

	<u>A. Cuenta corriente</u>
	Ingresos corrientes
menos	Gastos corrientes, excluyendo interese de la deuda
igual	I: Resultado Económico Primario.(Superávit o déficit)
menos	Interese de la deuda
igual	II: Resultado Económico.(Ahorro o desahorro)
	<u>B. Cuenta de capital</u>
	Recursos de capital
menos	Gastos de capital
igual	III: Resultado Financiero.(déficit o superávit)

Movimientos debajo de la línea.

	<u>C. Cuenta de Financiamiento</u>
	Fuentes financieras
menos	Aplicaciones financieras
igual	IV: Necesidades de Financiamiento

Fuente: El Estado eficiente. José María Las Heras. Pág. 129 y 130.

Todas las relaciones financieras internas al Estado (*arriba de la línea*) y externas al Estado (*debajo de la línea*). En el modelo anterior se expresa la estructura de fuentes - u orígenes- y usos. - o aplicaciones - de fondos diferenciando, y vinculando, los respectivos recursos y gastos según la capacidad de obtener como producto de una decisión autónoma por parte del Estado (*arriba de la línea*) o producto de una negociación con terceros (*debajo de línea*). Así se está (*arriba de la línea*) cuando se refiere A. Cuenta corriente más B. Cuenta de capital, en que las decisiones de financiamiento derivan de las facultades de imposición del Estado o en su decisión de enajenar sus activos reales o financieros. Se trata de decisiones endógenas del propio Estado en función de decisiones políticas solo limitadas por la normativa jurídica que los regula. Y se está por debajo de la línea cuando se refiera a cuentas de financiamientos derivadas fundamentalmente de los movimientos de los pasivos producto de la deuda bruta a contraer menos sus amortizaciones.

En este caso se trata de decisiones exógenas en las cuales debe contarse con una aceptación, a partir de un proceso de negociación, por parte de los prestamistas o acreedores. Estos movimientos son propios de la frontera del crédito público. No incluye la deuda a corto plazo que puede requerirse siendo de competencia del sistema de tesorería.

En el rubro I. Resultado económico primario. Se excluye de los gastos corrientes el pago de los intereses de la deuda recibiendo la cifra neta de la denominación de gasto primario. Al compararse el gasto primario con los ingresos corrientes, surge el resultado económico primario. Cuando este es superavitario y es esencial que lo sea, recibe la denominación de superávit primario, representando macro financieramente la capacidad de pago del Estado para hacer frente a sus intereses por deudas. La situación inversa, déficit primario, es muy preocupante. Sucede cuando el Estado no puede hacer frente con sus recursos corrientes al pago de los gastos corrientes, no incluyendo los correspondientes intereses de la deuda.

En el rubro II. Resultado económico se habla ahorro cuando existe una diferencia positiva entre ingresos corrientes y gastos corrientes. La situación inversa plantea la figura de desahorro, un desequilibrio grave que no puede extenderse por mucho tiempo, dado que demuestra una

incapacidad del Estado para financiar sus gastos corrientes con sus ingresos corrientes, originados estos fundamentalmente por lo recaudado a través de tributos.

Cuando sobre los resultados anteriores (ahorro o desahorro) se contabiliza el caudal de gastos de capital e ingresos de capital, si la situación es positiva se encuentra ante una situación de superávit fiscal. Ambas posibilidades se muestran en el rubro III. Resultado financiero con signo positivo en el primer caso y signo negativo en el segundo.

Obtenidos los resultados económicos y financieros, los movimientos arriba de la línea, falta aun analizar el escenario en materia de endeudamiento, aunque se incluyen aquí otros agregados como activos y pasivos financieros.

Los movimientos debajo de la línea, que es la línea de flotación respecto a la marcha del Estado, si parte de una situación de superávit en el resultado financiero podrá pagar e incluso rescatar anticipadamente parte del capital de la deuda. Esto impactará con menores intereses futuros en el gasto corriente, incidiendo favorablemente en el resultado económico entre los movimientos arriba de la línea. Pero delicado sería el escenario si parte con un déficit en el resultado financiero, para lo cual deberá recurrirse inevitablemente a mayor endeudamiento neto mostrando la incapacidad gubernamental en financiar el total de gastos con el total de ingresos, excluido el crédito público.

Si al existir déficit primario la situación se torna difícil y preocupante, déficit en su impacto por debajo de la línea es igual de complicado. En estos casos los caminos son dos:

- ✓ Contraer deudas con la prevención que deberá garantizarse su capacidad de pago. El uso del crédito público es una salida de largo plazo posible si el Estado deudor tiene un nivel de riesgo aceptable o con muy buenas garantías para endeudarse.
- ✓ Emisión monetaria.

Si se retoma el ejemplo anterior, el estado ahorro – inversión - financiamiento quedaría de la siguiente forma:

MOVIMIENTOS ARRIBA DE LA LINEA

	<u>A. Cuenta corriente</u>	
	Ingresos corrientes	7700
menos	Gastos corrientes, excluyendo interese de la deuda	8000
igual	I: Resultado económico primario.(superávit o déficit)	(300)
menos	Interese de la deuda	1600
igual	II: Resultado económico.(ahorro o desahorro)	(1900)
	<u>B. Cuenta de capital</u>	
	Recursos de capital	1800
menos	Gastos de capital	900
igual	III: Resultado financiero. (déficit o superávit)	(1000)

MOVIMIENTOS DEBAJO DE LA LINEA

	<u>C. Cuenta de financiamiento</u>	
	Fuentes financieras	800
menos	Aplicaciones financieras	1300
igual	IV: Necesidades de financiamiento	(1500)

Las necesidades de financiamiento ascienden a un valor de 1 500 UM por debajo de la línea, pues el Estado tendrá que emitir deuda ya que por cuenta corriente y de capital por encima de la línea no se genera ingreso suficiente para cumplir con los gastos, tanto corrientes como de capital.

Resumen.

El Estado interviene en la economía con es el presupuesto, en el se concretan la proyección de gastos e ingresos a ejecutar dentro de un periodo económico. El presupuesto tiene características que se derivan de la propia forma bajo la que se concibe y cumple determinadas funciones dentro del ciclo económico. Su realización se basa en la aplicación de principios universales.

Existen diferentes clasificaciones presupuestarias tradicionales y modernas, donde se distinguen la clasificación económica y por programas, esta última utiliza al presupuesto como instrumento de gestión de recursos.

El resultado final puede estar representado por un déficit de recursos o un superávit, ambas formas constituyen desequilibrios económicos, con diferentes implicaciones para el sector público. Existen una serie de indicadores de ejecución presupuestaria que permiten dar una valoración de cuál ha sido el efecto del gasto sobre el ingreso, se destacan además su efecto sobre el producto interno bruto y la renta nacional.

El estado ahorro-inversión- financiamiento, permite determinar la línea de flotación de la administración financiera entre las operaciones relativas y no al Estado. En el caso del presupuesto sirve para evaluar los efectos macroeconómicos de la política económica en cuanto al tratamiento de recursos y gastos.

Preguntas para la discusión.

1. El presupuesto del sector público es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones de gasto en principio obligatorias para el poder ejecutivo y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.
 - a) Comente dos de sus características presentes en la definición.
 - b) Diga las funciones básicas.
2. El proceso presupuestario consta de cuatro etapas. Mencínelas y explíquelas.
3. El superávit y el déficit son conceptos asociados al resultado de la ejecución presupuestaria, ¿podría usted comentar las implicaciones de cada uno de ellos dentro de la economía?
4. ¿El déficit presupuestario es siempre consecuencia de malas políticas de actuación del sector público? Explique.

B. GASTO PÚBLICO.

La importante presencia del gasto público en las economías modernas respalda el interés que despierta su estudio en la actualidad. El **gasto público** se puede definir como una erogación monetaria realizada por la autoridad competente en virtud de una autorización legal destinada a fines de manifiesto interés colectivo³¹.

Cuando el gobierno gasta dicho dinero, puede estar haciendo una mera donación de fondos, o bien, puede actuar como si fuese un particular comprando bienes y servicios para producir ulteriormente otros bienes y servicios que estén en condiciones de satisfacer las necesidades públicas.

Tanto en un caso como en el otro, es obvio que se producirán alteraciones en los equilibrios micro y macroeconómicos, y por ello esta actividad estatal – los gastos públicos - son tan importantes, tanto para el logro de una estabilidad económica aceptable primero, como para la consecución de una tasa de desarrollo.

Características de gasto público:

1. No necesita ser cubierto por quien lo eroga: En ocasiones el dinero con que cuenta un organismo para sus gastos no ha sido obtenido por éste, sino que sale de la tesorería del Estado.
2. No tiene por qué producir utilidad financiera: Tiene que producir utilidad social, es decir, que beneficie a toda la población.
3. Su monto está determinado por factores económicos, políticos y sociales: La amplitud del gasto público depende del tipo de economía que impere en cada país. En una economía de mercado va a ser menor que una economía centralizada por la importancia que se le da al Estado.

A medida que aumenten las funciones del Estado, aumenta también el monto del gasto público, es por eso que se considera uno de los

³¹ Alfredo Burato: Manual de Finanzas Públicas.

instrumentos más importantes de la política económica. En la actualidad el aumento de esas funciones depende del crecimiento de la población y de sus necesidades.

Desde el punto de vista político, éstos van a favorecer siempre a la clase pudiente económicamente, que es la que más tarde le va a apoyar.

Principios de gasto público.

Toda administración al servicio del Estado debe tener un orden a la hora de hacer los gastos, sus decisiones deben estar regidas y determinadas por principios o criterios preestablecidos. En el caso de gasto público existen dos principios fundamentales:

Principio del mínimo: Consiste en asignar los recursos monetarios y humanos mínimos indispensables y siempre al mínimo costo. De esta manera se lograría satisfacer la mayor parte de las necesidades de la población.

Principio del máximo: Consiste en asignar la cantidad de recursos monetarios con los cuales lograr el mejor resultado posible.

Se podría pensar que estos principios son contradictorios, pero en realidad lo que se busca es aplicar el concepto de eficiencia al gasto público. Elegir aquella alternativa que proporcione máximos resultados con mínimos costos.

Función de los gastos públicos en el ciclo económico.

Ante las fluctuaciones cíclicas que los negocios vienen sufriendo desde tiempos remotos, los clásicos decían que no había que preocuparse pues eran solo posiciones transitorias, ya que la oferta tendría que fatalmente crear su propia demanda y que la recuperación se produciría finalmente por medio de los resortes automáticos con que contaba el sistema económico.

Funciones:

1. Otorgamiento de subsidios: Medida que se identifica plenamente con la idea de Estado neutral, tan sostenida por los liberales y por aquellos que admiten la posibilidad del auto establecimiento de la economía.
2. Ocupación de los desocupados por parte del Estado: Esta medida es efectiva por la ocupación de los desocupados en la construcción de obras públicas, que si bien son necesarias no lo son en forma imprescindible.
3. Fijación de precios mínimos o máximos: Mientras que el establecimiento de un precio máximo solo exige una ley que lo autorice y un aparato de control, encargado de hacerla cumplir; la institución del sistema de precio mínimo presupone que la demanda es insuficiente, y por ende, para que tenga éxito la medida, es necesario que alguien manifieste interés en comprar el artículo en cuestión, y si no lo hace entra a jugar una cuarta medida.
4. Como consecuencia de lo anterior: Compra de la producción por parte del Estado. Es el caso en que el Estado compra la producción de un determinado artículo por el cual no hay interesados, al menos a un precio razonable que cubra los costos incurridos en su obtención.

Clasificación de los gastos públicos.

1. Según su oportunidad de aplicación:

- Forzosos: tienen un carácter imprescindible e inaplazable.
- Optativos: pueden aplazarse de un año fiscal a otro, o bien se puede variar su cuantía.

2. Según su incidencia en el nivel de vida:

- Preservación: están encaminados a mantener las condiciones de vida en esos momentos.
- Mejoramiento: se refieren al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

3. Según las características de su planeamiento:

- Directos: se refiere a la compra de bienes y servicios del Estado.
- Indirectos: no se corresponden con prestaciones directas. Ej. los subsidios.

4. Según los bienes y servicios dados por vías presupuestarias:

- Corrientes: representan un costo directo a la administración del Estado. Se utilizan para la producción de servicios públicos o para transferencias de fondos.
- Capital: son derivados de la formación de capital en la economía por parte del Estado. Se utilizan para a realización de inversiones.

5. Según las características de su incidencia:

- Ordinarios: tienen un carácter normal y su monto es conocido, previsible o presupuestado.
- Extraordinarios: son originados por situaciones eventuales o inesperadas. No se pueden conocer con antelación.

Esta clasificación está íntimamente ligada con la clásica división de los recursos entre ordinarios y extraordinarios. Al respecto los economistas clásicos sostenían que eran los impuestos y los empréstitos respectivamente, pero posteriormente esta clasificación fue desvirtuada por carecer de sentido práctico, pues tanto los gastos como los recursos no deben ser considerados como ordinarios o extraordinarios *a priori*, sino en función de la coyuntura económica y deben estar encaminados en arreglo al logro de la estabilidad económica y en función del momento histórico.

Por último, la división que hizo la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

Gastos:

Corrientes

- **de consumo**
- **de transferencia**

De inversión o de capital.

Considerándose a los gastos corrientes de consumo como a los efectuados para la producción de servicios públicos, a los de transferencia

como las erogaciones hechas con el objetivo de dar poder de compra a un sector de la población quitándoselo a otro, pero sin producir ningún servicio, es decir, que el Estado actúa sólo como medio de transferencia sin operación de transformación alguna.

Los gastos de inversión se asocian al desarrollo, los de transferencia a la redistribución de la riqueza.

La inmensa gama de servicios públicos que deben ser ofrecidos por el Estado puede dar la medida al lector de la importancia del cumplimiento de sus finalidades apoyo a las demandas colectivas.

La actividad corriente del Estado se constituye a través de provisión de servicios públicos como salud, educación, cultura, sanidad todos en el marco de los bienes preferentes como se ha explicado en el primer capítulo, pero considerados como un derecho a percibir por los individuos, se encuentran además los denominados bienes públicos puros, que a pesar de su importancia no se producen por el mercado, como la defensa nacional, el individuo por sí solo no puede proveer su propia seguridad y la protección que se proporciona públicamente no puede excluir a ningún ciudadano, por lo que este constituye un caso típico de bien social. Dentro de la actividad corriente se incluye además la seguridad social, la cual es objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

El gasto de capital se relaciona con las inversiones públicas, lo cual no se explicará ahora pues de igual forma que la seguridad social se dedica un epígrafe a su explicación detallada.

Resumen.

Al llevar a cabo la ejecución del gasto público, el Estado cumple con su función de asignación, actuando en aras de garantizar un beneficio social expresado como un derecho que tiene la sociedad de que se produzca dicha provisión, su monto estará determinado por diversos factores económicos políticos y sociales.

El gasto público también sustenta su actuación como instrumento de política económica en la aplicación de principios: mínimo y máximo,

aunque parezcan contradictorios, sus objetivos se encaminan a lograr los recursos de la forma más racional. Además, cuenta con diversas clasificaciones dentro de la teoría hacendística al igual que cumple diversas funciones dentro del ciclo económico.

Preguntas para la discusión.

1. Comente la siguiente frase:
"El gasto público hace que la sociedad sea menos desigual"
2. Defina qué es el gasto público, sus características y principios.
3. ¿Cómo clasificar los gastos efectuados para la provisión de servicios públicos como educación y salud?
4. Considera verdadera o falsa la siguiente afirmación. Explique
"El gasto de defensa puede ser disminuido a la vez que se limite su consumo".

C. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PROGRAMA DE GASTO PÚBLICO.

Cuando un individuo se encuentra trabajando, el sector público le retiene de forma obligatoria un porcentaje de su sueldo, a esta cantidad que tiene carácter de impuesto (solo por ser obligatoria), se le denomina contribución del trabajador a la **seguridad social**³². Al mismo tiempo el empresario que le contrata tiene que ingresar otra cantidad a la seguridad social a nombre del trabajador igual que la cuota del trabajador, esta cantidad es un porcentaje del sueldo del trabajador y se le denomina contribución o cuota empresarial a la seguridad social.

Cuando se produce la contingencia que da derecho a la pensión (jubilación, accidente, fallecimiento, etc.), el trabajador recibe una cantidad que depende de sus contribuciones y de las de su empleador.

Las bases de contribución no siempre se corresponden con el salario ya que existen unas bases mínimas y otras máximas, la división de la

³² La Seguridad Social nace en Alemania, en la época del Canciller Otto von Bismarck, con la Ley del Seguro de Enfermedad, en 1883.

contribución en dos partes tiene el objetivo de que el costo de la financiación de la seguridad social se reparta entre empresarios y trabajadores (existe un amplio consenso entre economistas acerca de que en la práctica es poco probable que se haya logrado este objetivo) ¿Porque?

Suponga que en ausencia de contribuciones sociales (aportes a la seguridad social) a su cargo un empresario, a la vista de la productividad de un trabajador, estuviera dispuesto a pagarle un sueldo de \$ 100.00 mensuales. Si se responsabilizara a este (empresario) por una contribución social de \$20.00, como la productividad del trabajador, seguirá siendo la misma que antes, la disposición de pagar del empresario (sueldo del trabajador) se reducirá automáticamente a \$80.00. Esta reducción del salario del trabajador como resultado de la contribución a cargo del empresario implica que quien paga la contribución empresarial sea el trabajador por la vía de cobrar salarios menores, a este fenómeno se le denomina **traslación**. Si como resultado de la contribución social disminuyera el empleo, la productividad marginal del trabajador podría aumentar, y la traslación no sería total. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que en realidad el trabajador soporta todo la contribución a cargo del empresario.

Para establecer la relación entre contribuciones y pensiones en forma explícita, se denominara al tipo de contribución a la seguridad social **c**.

Supóngase por un momento que todas las pensiones se pagan exclusivamente con lo recaudado por contribuciones. Si el salario medio de la economía es **w** y el nivel de empleo es **L**, la recaudación total por contribuciones será el resultado **c×w×L**.

A la hora de pagar las cotizaciones, la seguridad social podría aparecer de dos formas:

- a) Si la seguridad social invirtiera las contribuciones recaudadas en un activo sin riesgo³³, llegado el momento de la jubilación de los trabajadores que han contribuido en el presente sus pensiones se pagarían con las contribuciones que realizaron y los rendimientos que han producido,

³³ Ejemplo: deuda pública interior o de un país extranjero.

cuando la seguridad social actúa de esta forma y paga las pensiones con el principal y los rendimientos, el sistema de pensiones es de **capitalización**.

Si se designa r al tipo de interés de mercado de los activos sin riesgo, la tasa anual de rendimientos que obtienen los trabajadores en sus contribuciones con un sistema de capitalización será simplemente r . Es decir, lo mismo que hubieran obtenido en un sistema privado de fondo de pensiones.

Cuando un sistema de pensiones ofrece una tasa de rendimiento anual igual al tipo de interés del mercado, es **actualitariamente justo**.

b) Alternativamente la seguridad social podría utilizar las contribuciones que recauda en cada momento del tiempo para hacer frente a las pensiones que tiene que pagar en ese momento.

Las contribuciones que pagan quienes están trabajando servirán para pagar las pensiones de quienes están jubilados en el momento presente, no para pagar sus pensiones de jubilación en el futuro. Cuando estos se jubilen, sus pensiones se pagarán con las contribuciones de quienes estén trabajando en ese momento.

Cuando la seguridad social actúa de esta forma, las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados se dice que el sistema de pensiones es de **reparto**³⁴.

Con un sistema de reparto en cada momento del tiempo los fondos disponibles para pagar pensiones serán $c \times w \times L$, entonces, si los salarios reales y el empleo crecen, respectivamente a una tasa anual de crecimiento de los fondos disponibles w' y I (tasa de actividad)³⁵, la tasa

³⁴ Con un sistema de reparto lo que ocurre es que cada generación de trabajadores paga las pensiones de la generación anterior en la confianza, garantizada por el sector público, que las siguientes generaciones pagarán las suyas, el Estado garantiza que se pagarán pensiones, pero no garantiza el nivel de las mismas, este sistema, a diferencia del de capitalización, no conlleva ninguna obligación explícita de sector público en lo relativo al nivel de prestaciones, es posible que en este proceso de transferencia no salga perjudicada ninguna generación en relación con el sistema de capitalización.

³⁵ tasa de actividad $I =$ tasa de ocupación + tasa de desempleo.

anual de crecimiento de los fondos disponibles para pagar pensiones será $w' + i$.

El sistema de reparto será **más que actualitariamente justo** y por tanto preferido por el trabajador al de capitalización, siempre y cuando $w' + i > 1$. Cuando el crecimiento anual de los salarios más el del empleo excede al tipo de interés vigente en el mercado, la economía está en una senda de crecimiento en la que los salarios reales son constantes $w' = 0$ y hay pleno empleo ($i = n$, donde n es la tasa de crecimiento de la población) la condición se simplifica a $n > r$. Significa que la tasa de crecimiento de la población excede del tipo de interés, por tanto, los factores demográficos afectan el monto de la pensión.

Si esta condición se cumple en todo momento del tiempo $n > r$, todas las generaciones estarán mejor en el sistema de reparto y no en otros, por tanto, es preferible al de capitalización.

El problema es que esta condición $n > r$ puede darse en algunos momentos del tiempo y en otros no, con lo que el sistema de reparto beneficia a algunas generaciones, perjudicando a otras. Cuando esto ocurre el sistema de reparto está de hecho redistribuyendo renta entre generaciones. La probabilidad de que la relación anterior se cumpla es mayor cuando la economía está en ciclos expansivos que cuando está en ciclos depresivos³⁶.

Determinación del nivel de las pensiones.

En un sistema de reparto la relación en cada momento del tiempo entre la pensión media p , que puede pagar el sistema de reparto y el tipo de cotización c , será:

$$p = c \times w \times L / J$$

J # número de jubilados en cada momento del tiempo.

Como w y L son independientes de las decisiones públicas, al sector público se le presentan dos opciones:

1. Determinar el tipo de contribución c y pagar las pensiones p que permita la recaudación resultante, o

³⁶ Consúltense si es necesario Teoría de la Hacienda Pública. Emilio Albi y otros. Pág. 270 a la 283.

2. Determinar primero las pensiones que quiere pagar y establecer el tipo de contribución que sea necesario para financiar dichas pensiones.

La práctica habitual es determinar primero p en base a criterios previamente establecidos, como cantidad de años trabajados, salario medio, actividad laboral, entre otros. De esta forma, la pensión trata de sustituir la renta anterior a la jubilación.

Pudiera llamarse a p^* pensión objetivo del sistema público, en base a la ecuación el tipo de contribución sería:

$$c^* = p^* \times J/w \times L$$

Esta experiencia plantea dos tipos de problemas:

1ro: El tipo de contribución necesaria para financiar las pensiones deseadas puede ser demasiado elevado, esto ocurrirá cuando la relación jubilados- activos (J/L) sea alta, o cuando el salario real sea bajo con relación a la pensión objetivo (p^*/w).

2do: La práctica podría obligar a variar el tipo de contribución en todos los períodos, lo que daría lugar a una sensación de inestabilidad permanente en el sistema fiscal.

Tratando de evitar estos dos problemas lo que se hace es fijar, además del nivel de pensiones, el de la contribución tratando de evitar el posible déficit que resulte entre aportaciones del sector público con cargo a los ingresos generales por este concepto:

$$D_t = p^* \times J_t - c^* \times w_t \times L_t$$

t : Tiempo

Este déficit en sí mismo no tiene por qué suponer ningún problema grave para el sector público porque puede estar dispuesto a reducir otros gastos a cambio de aumentar el nivel de vida de los jubilados.

Ejemplo:

Suponer la existencia de un sistema de seguridad social bajo el régimen de reparto, donde se conoce que la pensión media establecida por el sector público es de 100 u/m por jubilados que asciende a 1 200 000. La población total según datos estadísticos es de 10 000 000 personas, la

tasa de actividad predeterminada es de 60%, mientras que la tasa de desempleo prevista es del 20%. El salario medio de la población ocupada es aproximadamente 200 u/m.

¿Cuál será la contribución necesaria para estabilizar el sistema?

El cálculo de la contribución sería el resultado de despejar la ecuación principal:

$$p = c \times w \times L / J$$

Donde:

$$c = p \times J / w \times L$$

La pensión media predeterminada es de $p = \$ 100.00$ y $J = 1\,200\,000$, $w = \$200.00$, solo sería necesario determinar L en cuya determinación se precisa de la población total que es de $10\,000\,000$ personas, de ellas solo el 60% es población activa, lo que equivale a $6\,000\,000$ personas que son las que pueden contribuir, de ellas el 20% está desempleada, es decir, $1\,200\,000$ personas. Calculando $6\,000\,000 - 1\,200\,000 = 4\,800\,000$ representa la cantidad de personas ocupadas que contribuyen, sustituyendo los datos en la fórmula anterior quedaría:

$$c = \$100.00 \times 1\,200\,000 / \$ 200.00 \times 4\,800\,000$$

$$c = 0.125 \text{ o } 12.5\%$$

Es decir, cada persona debe contribuir al sector público en un 12.5%.

Suponga ahora que dentro de 10 años se presenta una disminución de la tasa de ocupación en un 10% y un incremento de la tasa de desempleo de un 5%, además ha incurrido un envejecimiento demográfico y el número de jubilados se incrementa a $1\,600\,000$. Considerando que durante estos años se ha mantenido invariable la contribución calculada anteriormente y los demás elementos que integran el sistema.

¿Cuál será la valoración y cuantificación de los efectos que se producen en el equilibrio del sistema?

Si dentro de 10 años se mantiene la misma contribución de 12.5% predeterminada, será necesario determinar la pensión media considerando los factores demográficos, como la disminución de la tasa de ocupación

(4 800 000 – 10%(4 800 000)) lo que equivale a 4 320 000 personas trabajando y el aumento de la tasa de desempleo (1 200 000 + 5%(1 200 000)) representando 1 260 000 desempleadas la pensión media disminuirá a \$67,50.

$$p = c \cdot w \cdot L / J$$

$$p = 0.125 \times \$200.00 \times 4\,320\,000 / 1\,600\,000$$

$$p = \$ 67.50$$

Es decir, la generación que hoy contribuye para una pensión de \$100.00, si en 10 años llega a la edad de jubilación contará con una pensión de \$67.50.

Otro análisis sería, cómo el factor demográfico afectó la población laboralmente activa, es decir, de un 60% en la actualidad a un 55% dentro de 10 años. Pudiera darse el caso que el sector público con los mismos indicadores quisiera mantener una pensión de \$100.00, entonces habrá que aumentar la contribución de un 12, 5% a un 18,5%

$$c = p \cdot J / w \cdot L$$

$$c = \$100.00 \times 1\,600\,000 / \$ 200.00 \times 4\,320\,000$$

$$c = 0.185 \text{ o } 18.5\%$$

Resumen.

La seguridad social ofrece un ejemplo típico de bien público, el cual puede ser de capitalización o de reparto. En el primer caso la seguridad social invierte las contribuciones y paga las pensiones con el principal más los intereses, mientras que en el segundo las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar la pensión de los jubilados.

El sistema de reparto es preferido por los trabajadores al de capitalización cuando la tasa de crecimiento de los salarios más la del empleo es mayor que el tipo de interés. Independientemente de que pueden existir generaciones afectadas dados los factores demográficos de envejecimiento de la población, siempre garantiza una pensión a los trabajadores lo que no garantiza el monto de ésta. Los sistemas de reparto son los más utilizados en el mundo.

Preguntas para la discusión.

1. Los sistemas de seguridad social basados en el principio de reparto transfieren a la generación de retirados los impuestos que gravan el salario de los trabajadores. Discuta la incidencia intergeneracional de este esquema a corto y largo plazo.
2. Algunos autores señalan que la financiación de las pensiones mediante el sistema de capitalización es preferible a una financiación mediante un sistema de reparto porque, el haber pagado por ella, da un derecho a los individuos a reclamar pensiones futuras. ¿Está de acuerdo con esta afirmación? Explique.
3. El envejecimiento de la población da lugar a problemas de equidad intergeneracional, que pueden ser tratados de diferentes formas. Explique.

D. ANÁLISIS DE LA RELACIÓN COSTO BENEFICIO.

El análisis costo - beneficio (ACB) como enfoque general para la evaluación de políticas públicas y decisiones públicas, intenta evaluar monetariamente los beneficios y costos que se asocian con los programas de gastos.

El objetivo teórico de este análisis es maximizar los beneficios sociales que se pueden derivar del uso de unos recursos para maximizar el bienestar social.

Surgido del mismo corazón de la economía del bienestar se presenta como continuador de ella, el análisis costo – beneficio. El propósito de esta técnica de análisis consiste en describir y cuantificar las ventajas y desventajas sociales de una política en términos de una unidad monetaria común.

Este tipo de análisis surge en el campo de la microeconomía como técnica para la óptima asignación de los recursos en los proyectos de inversión pública. Pero a pesar de sus raíces, el análisis costo beneficio tiene un

amplio campo de acción en el seno de las políticas públicas, en lo que se refiere al objetivo general macroeconómico de la óptima asignación de todos los recursos productivos, pues aunque esta misión corresponda al sector privado, por lo que respecta a gran diversidad de recursos en las economías de mercado, no cabe duda de la función orientadora y correcta que debe ejercer el sector público, cuando esta asignación no sea la adecuada desde el punto de vista social. El objetivo general y abstracto de política económica que se observa es, por tanto, minimizar el uso de los recursos que se necesitan para proporcionar el nivel óptimo del bienestar y servicios públicos o alternativamente, maximizar los beneficios sociales que se pueden obtener de unos recursos dados.

Esta definición es lo suficientemente amplia como para abarcar conceptos como los de “óptimos de bienestar” y maximización de beneficios sociales”, cuestiones que entran de lleno el controvertido tema de la economía del bienestar, por lo que los fundamentos teóricos del no menos discutido método de asignación tendrán, en principio, los mismos problemas y contradicciones que diversos autores han señalado para la economía del bienestar en su conjunto, con independencia de los problemas prácticos que se derivan de su aplicación.

El obstáculo que supone la ausencia de mercados para muchos de los bienes y servicios que proveen las autoridades públicas, dificulta la obtención de curvas de oferta y demanda que informen sobre los costos y beneficios asociados a determinadas políticas públicas.

Como es conocido, las curvas de demanda individuales miden la máxima disposición a pagar de una persona por el consumo de un bien. Si a esto se le resta el costo en que incurre cada individuo en dicha operación (el precio) se obtendrá entonces un indicador del beneficio que el consumo de ese bien reporta a una persona en concreto: el excedente del consumidor. Como bienes y servicios que proveen las autoridades públicas poseen la característica de ser bienes públicos ³⁷(es decir, desde el punto de vista del consumidor, su precio es cero), la disposición de pagarse se corresponderá en ocasiones, con el beneficio que este individuo deriva del

³⁷ Definidos en el capítulo 1.

consumo de ese bien o servicio (excedente del consumidor) y, por tanto con la valoración monetaria que le asigna.

La función objetivo que expresa los beneficios sociales netos (BSN) emplean una unidad común, y se forma así:

BSN = disposición al pago (beneficios) – compensación requerida (costos)

El término “disposición al pago” representa la medida de la preferencia de la sociedad por un determinado resultado; es decir, el deseo o inclinación del consumidor de pagar por un bien lo cual, a su vez, se refleja, aunque no totalmente, en el precio que paga de hecho por ese bien. Por el lado de los costos, se consideraría lo que los individuos estarían dispuestos a pagar para evitar el daño o perjuicio en cuestión o, lo que es lo mismo, la medida más aceptable de los costos vendría dada por lo que se está dispuesto a aceptar en compensación por seguir soportando ese daño o molestia.

Desde sus orígenes en siglo XIX, esta técnica ha despertado las más ardientes defensas hasta los más duros ataques por parte de sus detractores. Sin inclinar el trabajo, de momento, por la emisión de un juicio propio sobre el tema, se señalan las principales limitaciones que surgen en la utilización del ACB, en las distintas fases de aplicación de este análisis.

La forma lógica de proceder se desarrolla en las siguientes etapas:

1. Enumeración de los costos y beneficios que han de ser incluidos.
2. Evaluación de dichos costos y beneficios en términos monetarios.
3. Actualización de las corrientes de beneficios y costos mediante la selección de una tasa social de descuento.
4. Correcciones por razón de riesgo o incertidumbre.
5. Introducción de la restricciones que se consideren pertinentes (distributivas, presupuestarias, etc.)

6. Utilización de un criterio de inversión para elegir la alternativa más eficiente.

La enumeración de costos y beneficios que han de ser considerados plantea un problema de investigación minuciosa que implica, a veces, la toma de una decisión para aquellos costos (o beneficios) cuya inclusión no está clara. Este problema se agrava a la hora de definir los costos y beneficios externos, que son aquellos que afectan a grupos distintos de los implicados directamente en el proyecto.

El mejor procedimiento para conocer las conexiones de un determinado proyecto con todos los sectores económicos del país, región o municipio consiste en la elaboración de un esquema input – output, en el que se tengan en cuenta tanto los efectos por el lado de los recursos como por el de la producción, y ello porque el rendimiento económico de cualquier proyecto depende en muchos casos no tanto de los beneficios directos como de los “eslabonamientos” creados, soportados o destruidos en el sistema con motivo de la puesta en marcha del proyecto.

Valoración de intangibles.

El tema de la evaluación presenta las dificultades propias de la medición de determinados costos y beneficios tales como los intangibles, los que afectan a bienes colectivos y de aquellos otros inherentes a la asignación de precios apropiados para los bienes y servicios para los que no existe el mercado.

Los intangibles pueden desvirtuar totalmente la acción costo beneficio, pretendiendo que son suficientemente grandes, puede conseguirse que cualquier proyecto sea admisible³⁸.

³⁸ La literatura consultada sobre el tema refiere el ejemplo en Israel sobre la realización de un análisis costo beneficio para la construcción de un puente entre el Mediterráneo y el Mar Muerto que indicó que no merecía la pena, pero alguien señaló que la construcción era parte del sueño sionista, tema de difícil discusión y el canal fue autorizado. Extraído de Rossen pág. 188.

Valor del tiempo.

El efecto que puede producir un determinado proyecto sobre el ahorro de tiempo, como la construcción de una carretera, dado el caso de que el tiempo es dinero, pero cuánto dinero.

Valor de la vida.

¿Cómo valorar la vida humana y la salud en términos monetarios?

Los valores culturales y religiosos sugieren que la vida no tiene precio, entonces si el valor de la vida es infinito cualquier proyecto que conduzca a que se salve incluso una sola vida tiene un valor presente infinitamente elevado.³⁹ Los economistas han analizado a la hora de atribuir valores finitos a la vida humana.

- Ingresos perdidos: El valor de la vida es el valor presente de los ingresos del individuo a lo largo de su vida⁴⁰.
- Probabilidad de morir: Cambiará un determinado proyecto las perspectivas de vida de una persona, lo más común es que cambie las probabilidades de morir.⁴¹

Precisamente, una de las limitaciones más importantes que cabe atribuir al análisis ACB consiste en la dificultad que surge al intentar asignar una valoración monetaria a ciertos costos y beneficios sociales asociados con la ejecución de determinada política pública. Por ejemplo, ¿cómo valorar monetariamente los costos sociales y de desarraigo derivados del desplazamiento de miles de personas de su entorno vital como

³⁹ Consúltense los ejemplos que refiere El Manual de Hacienda Pública Rossen pág. 186-187.

⁴⁰ Sus implicaciones son suficientemente grotescas y superfluas, lo cual lo hace prácticamente descartable.

Consúltense si es necesario El Manual de Hacienda Pública Rossen pág. 186-187.

⁴¹ Una investigación sobre el cáncer no precisa que una persona no va a morir de ello, pero reduce la probabilidad de morir, otro ejemplo son las preferencias por el riesgo mediante la elección de su profesión Consúltense Manual de Hacienda Pública Rossen pág. 187.

consecuencia de la anegación de terrenos para la construcción de una presa?

Todo este conjunto de dificultades se ve agravado en la fase de actualización de la corriente de costos y beneficios sociales, cuando se trata de elegir una tasa de descuento social apropiada para hallar el beneficio social neto actualizado (BSN). En efecto; cualquiera que sea el criterio de inversión utilizado, es preciso proceder al cálculo del beneficio social neto actualizado concebido como la diferencia entre la corriente de beneficios y costos sociales, referida a un momento inicial, es decir,

$$BSN = \sum_{t=1}^n B_t (1+i)^{-t} - \sum_{t=1}^n C_t (1+i)^{-t}$$

Donde i es la tasa social de descuento. Según Pearce, se puede considerar tres corrientes de pensamiento en cuanto a la forma de obtener la tasa de descuento social.

- La primera estima que esta tasa “debe reflejar la preferencia de la sociedad por beneficios actuales frente a beneficios futuros”.
- La segunda corriente considera que el tipo idóneo de descuento a aplicar “a de reflejar el tipo de rendimiento perdido en el proyecto sacrificado”, es decir, el costo de oportunidad o la tasa de rendimiento interno de la inversión.
- La tercera vía “defiende un tipo sintético que refleje ambas influencias”. En cualquier caso, la dificultad estriba en calcular el valor de éste.

La última etapa del ACB consiste en elegir algún criterio de inversión para seguir la alternativa más eficiente. Este principio de máxima eficiencia lleva a seleccionar el proyecto para el que sea máxima la diferencia entre los beneficios y los costos sociales, ambos actualizados. En principio se seleccionan todos los proyectos que cumplan la regla.

$$\sum_{t=1}^n B_t (1+i)^{-t} > \sum_{t=1}^n C_t (1+i)^{-t}$$

o bien,

$$\frac{\sum_{t=1}^n B_t (1+i)^{-t}}{\sum_{t=1}^n C_t (1+i)^{-t}} > 1$$

Entre todos los proyectos que cumplen el criterio o criterios se elige, a su vez, el óptimo, aquél que tenga máxima la diferencia beneficio – costo actualizado o que tenga una mayor tasa de rendimiento interno.

Como conclusión se debe señalar que el ACB no sirve como remedio para la adopción de decisiones ni ha desplazado otras técnicas y herramientas de las políticas públicas, pero no cabe duda que ha aportado nuevos elementos de racionalidad en el tema de la asignación de los recursos y que ha introducido en el análisis problemas que, siendo de una importancia vital y afectando al bienestar de la sociedad (costos sociales, calidad de vida, etc.), habían sido olvidados no pocas veces ante la presencia de los objetivos tradicionales, más tangibles y más fácilmente cuantificables, es cierto que, con independencia de sus limitaciones y dificultades, realizar un estudio de costos y beneficios obliga a los responsables del proyecto a cuantificarlos en la medida de lo posible, en lugar de contentarse con vagas afirmaciones cualitativas o intuiciones personales, y éste es un evidente criterio de racionalidad económica que merece ser tenido en cuenta.

Ello no quiere decir que se defienda la idea de eliminar los juicios de valor en la adopción de decisiones. Muy al contrario es imposible avanzar en el campo de análisis de la políticas públicas, en general, y de la política económica, en particular, sin la presencia de los juicios de valor, pero es exigible para la administración estatal que señalen objetivos y utilicen instrumentos que expresen y definan con claridad dichos juicios.

Por último, es importante señalar que el análisis costo – beneficio ha sido concebido como una técnica auxiliar de la políticas públicas no debiendo

considerarse como el procedimiento exclusivo o mejor para orientar el proceso decisor en las políticas públicas. Se orienta como herramienta coadyuvante de otras técnicas más desarrolladas y de amplio contenido.

Ejemplo:

En una ciudad el transporte puede hacerse en auto privado o con los medios que proporciona la empresa de ómnibus urbanos. Se está estudiando la implantación de una nueva ruta de ómnibus con un costo inicial de capital, debido a la compra de la flota de ómnibus necesaria para servir la nueva ruta de x millones. Tanto el costo de capital como los costos corrientes son fáciles de estimar y no presentan dificultades.

Suponiendo que la empresa no tenga como objetivo maximizar los beneficios netos y que no use una tarifa diferenciada de precios, según el costo marginal del servicio, que depende del recorrido, sino que su tarifa está calculada según los costos medios, es muy probable que la línea presente pérdidas financieras. Desde el punto de vista de todo el transporte público las pérdidas se incrementarán debido a la reducción del ingreso producida por aquellos usuarios que al implantarse las nuevas rutas cambien por un recorrido más corto ofrecido por el nuevo servicio. Por tanto, desde el simple ángulo de la corriente financiera de costos y beneficios, el nuevo servicio es **inviable**. Ya se ha citado que es probable que la política de precios de la empresa no se base en una tarifa diferenciada que aumente los precios, en los recorridos largos, cuando los costos marginales crecen, sino que los fije, de acuerdo con los costos medios. Esto produce consiguientemente un **excedente del consumidor**, que no figura como flujo monetario, pero que constituye un beneficio desde el punto de vista social.

Existen otros beneficios sociales, no recogidos en la recaudación que proporciona la nueva ruta de ómnibus, que en algunos casos presenta características de efectos externos: la reducción de costos, ahorro de tiempo. En la vertiente de costos sociales no solo se deben analizar los flujos monetarios, se debe suponer que los costos de oportunidad que son los que interesan en esta relación están bien reflejados en sus costos de

funcionamiento - salario, combustible, depreciación. Como efecto externo negativo, la nueva ruta puede originar aumentos de ruido.

En este ejemplo no se ha utilizado ningún valor monetario, el razonamiento indica una pérdida financiera y beneficio social, este criterio es suficiente para llevar a cabo la realización del proyecto, no quiere decir que sea lo correcto, puede o no ser considerado como favorable por los consumidores.

Existen otros casos que el Estado no tiene una valoración precisa como en el anterior y eso como es lógico tiene que ver con la información disponible.

Considérese el siguiente caso:

La dirección del servicio público de correos ha decidido mejorar su calidad, dada la insatisfacción de sus clientes en relación con el servicio de correo urgente. Con el fin de reducir los plazos de entrega se están estudiando las siguientes propuestas:

1.- Una renovación tecnológica del servicio reduciría los plazos de entrega.

Se trata de incorporar tecnología que permita la lectura automática de las direcciones de las cartas urgentes y su clasificación. Este nuevo equipo costaría \$7 200 000.00 y, además, el personal del servicio debería seguir unos cursos de formación adecuada de corta duración, que se impartirían al año siguiente de la instalación, siendo su costo estimado de \$358 000.00. Se calcula que la vida útil del equipo es de 15 años. Una encuesta ha revelado que los actuales usuarios del servicio urgente de correos estarían dispuestos a pagar hasta \$2.00 más de lo que cuesta actualmente un sello de envío urgente. Con la incorporación de la nueva tecnología no se alteraría el volumen de envíos, siendo utilizado por los mismos usuarios que hasta el momento, 600 000 cartas anuales, ya que la reducción en el tiempo de entrega no permitiría alcanzar la rapidez de los servicios de las empresas privadas.

2.- Una segunda alternativa consiste en ampliar la red de transporte terrestre. Se ha calculado que para conseguir la misma reducción de tiempo en la entrega de cartas que en el caso anterior, se requeriría aumentar el parque de camiones en 15 unidades, cada uno por un precio de compra de \$180 000.00, con una vida útil estimada de 16 años. Sus costos de funcionamiento (combustible, reparaciones, etc.) se calculan en \$3 600.00/año por camión. Ello supondría un costo para el servicio de \$21 500.00 por empleado/año. Además, se requeriría un nuevo garaje para estos camiones. Correos dispone de un local desocupado que podría ser utilizado a tal fin. Este costó, cuando se adquirió hace siete años, \$1 430 000.00, pero si quisiera venderlo ahora sólo obtendría \$540 000.00, puesto que próxima a su ubicación se ha instalado una incineradora de residuos. En caso de no utilizarlo se debería adquirir un local por valor de \$580 000.00. Los costos de organización del transporte por carretera para el parque ya existente ascienden a \$715.00 por año y camión, correspondientes a gastos de oficina, limpieza, electricidad, etc., de la central administrativa. La incorporación de los nuevos camiones conlleva la necesidad de compra de un ordenador personal conectado a la red existente, por valor de \$2 150.00.

A la vista de esta información ¿qué decisión se debería adoptar? (considérese un tipo de descuento del 10 % anual).

Alternativa # 1

Costos

Inversión inicial (Co) = \$7 200 000.00

Costo de instalación (C1) = \$ 358 000.00

Valor actual en términos de costo

$$\begin{aligned} \text{VA costos} &= Co + C1/(1 + i)^t \\ &= \$ 7 200 000.00 + \$358 000.00 * 0.9091 \\ &= \$ 7 200 000.00 + \$ 325 457.80 \\ &= \$ 7 525 454.54 \end{aligned}$$

Beneficios

Beneficio total= 600 000 cartas * \$2.00=\$ 1 200 000.00

Valor actual en términos de beneficios

$$VA = \sum_{t=1}^n B_t (1+i)^{-t}$$

$$VA = \sum_{t=1}^5 \$1\,200\,000.00 / (1+0.1)^5$$

$$VA = \$4\,548\,960.00$$

VAC > VAB Se rechaza la alternativa # 1

Además, en esta alternativa no se ha tendido en cuenta la depreciación, ni el valor residual ni el riesgo.

Alternativa # 2 Transporte terrestre

Desembolso inicial

Costo de los camiones $Co = 15 * \$180\,000.00 = \$2\,700\,000.00$

Costo garaje $Co = \$540\,000.00$ vs $\$580\,000.00$

Costo de ordenadores $Co = \$2\,150.00$

Desembolso total= $2\,700\,000.00 + 540\,000.00 + 2\,150.00 = \$3\,242\,150.00$

Flujos de efectivo en términos de costo

Costos de mantenimiento = $\$3\,600.00 * 15 = \$54\,000.00$

Costos de personal = $\$21\,500.00 * 15 = \$322\,500.00$

$$VAC = Co + \sum_{t=1}^n C_t (1+i)^{-t}$$

$$= \$3\,242\,150.00 + \sum_{t=1}^{16} \$54\,000.00 / (1+0.1)^{-16} + \sum_{t=1}^{16} \$322\,500.00 (1+0.1)^{-16}$$

$$= \$3\,242\,150.00 + \$54\,000.00 * 7.8237 + \$322\,500.00 * 7.8237$$

$$= \$3\,242\,150.00 + \$422\,479.80 + \$2\,527\,432.50$$

$$= \$6\,192\,062.30$$

Beneficios

$$\text{Beneficio total} = 600\,000 \text{ cartas} * \$2.00 = \$1\,200\,000.00$$

$$VAB = \sum_{t=1}^n B_t (1+i)^{-t}$$

$$VAB = \sum_{t=1}^{16} \$1\,200\,000.00 (1+0.1)^{-16}$$

$$VAB = \$1\,200\,000.00 * 7.8237$$

$$VAB = \$9\,388\,440.00$$

$$VAC < VAB$$

$$BSN = \sum_{t=1}^n B_t (1+i)^{-t} - \sum_{t=1}^n C_t (1+i)^{-t}$$

$$BSN = \$9\,388\,440.00 - \$6\,192\,062.00$$

$$BSN = \$3\,146\,378.00$$

La alternativa #2 es más ventajosa respecto a los beneficios con un beneficio social neto positivo, pero no se han considerado los posibles efectos negativos, como el aumento de la contaminación por el incremento de más vehículos circulando, otro aspecto importante es que no se ha valorado en esta alternativa el posible aumento del empleo que puede representar un beneficio más.

Resumen.

El análisis costo-beneficio valora monetariamente los costos y beneficios de las alternativas existentes, reduciéndolos a un valor actual por medio de una tasa de descuento. Con la ayuda de una regla de decisión señala la

alternativa más eficiente teniendo en cuenta los riesgos y las incertidumbres existentes.

La parte inicial de este análisis permite definir con claridad los objetivos a alcanzar y considerar las formas alternativas de conseguirlo. Los costos y beneficios han de analizarse desde el punto de vista de la sociedad, aunque no genere un flujo monetario el criterio del excedente del consumidor.

Preguntas para la discusión.

1. ¿A través de qué técnicas se pueden evaluar costos y beneficios sociales?
2. ¿Qué importancia se le atribuye a la valoración de costos y beneficios sociales en los proyectos de inversión pública?
3. Ante la decisión de un proyecto de inversión pública que presupone la sustitución de un tramo de carretera por una autopista. Considere los posibles efectos externos negativos y positivos del mismo.
¿Cuáles serían las variables a analizar en términos monetarios y cómo quedaría planteado el excedente del consumidor?

E. LOS INGRESOS PÚBLICOS.

El conjunto de recursos financieros que precisa el Estado en general para garantizar el desarrollo de sus actividades de acuerdo a los objetivos y políticas trazadas se denominan ingresos públicos.

Los ingresos públicos pueden ser detraídos de la economía de diversas formas, adquiriendo distinta naturaleza, características y mecanismos de funcionamiento, lo cual explica que producirán efectos económicos de diferente signo. El conjunto de los ingresos públicos y cada figura en particular deben ser evaluados sistemáticamente en relación con su rendimiento recaudatorio y, por ende, su suficiencia, de hacer frente al gasto público; si se aseguran los postulados de justicia social y equidad imperantes en una determinada sociedad, partiendo del reconocimiento de

que ellos posibilitan una redistribución de los ingresos y el patrimonio; qué influencia producen sobre la eficiencia y la asignación de los recursos productivos y, por último, cómo contribuyen a la estabilización y crecimiento económico.

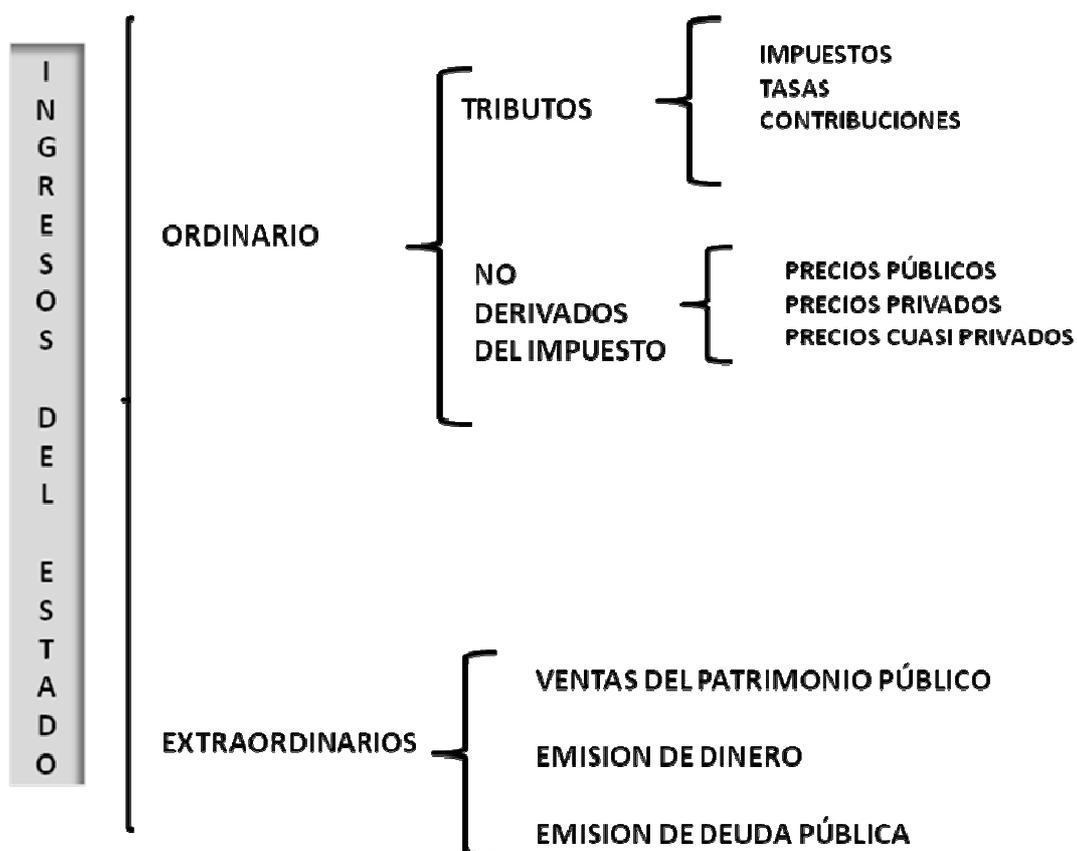
De acuerdo con la procedencia y modo de obtención, los ingresos públicos se pueden clasificar en ingresos provenientes de la economía pública y la privada.⁴² Los ingresos de la economía pública son aquellos que provienen de elementos patrimoniales pertenecientes al Estado. Los ingresos procedentes de la economía privada serían los obtenidos, por la vía de los precios y tarifas y que se denominan contractuales y los más importantes los ingresos coactivos que se obtienen por una relación de obligación derivada de la potestad soberana del Estado de exigirlos. Entre ellos, sin lugar a dudas, se destacan los ingresos tributarios que son los que constituyen como regla el peso fundamental de los ingresos, la literatura los reconoce como el ingreso genuino con que cuenta el Estado, ya que su existencia se vincula al surgimiento de éste.

Clasificación de los ingresos públicos.

Tomando como base la importancia que para la moderna hacienda funcional tiene la consideración de los ingresos, se puede considerar que la clasificación más apropiada es la que distingue entre ingresos ordinarios y extraordinarios.

⁴² Véase: Alfredo Burato, Manual de Finanzas Públicas.

Figura No. 5.- Clasificación de los ingresos públicos.



Fuente: Teoría de la Hacienda Pública. Emilio Albi y otros. Pág. 306 a la 308.

Los ingresos ordinarios proceden de la renta, tienen carácter periódico y sirven para financiar los gastos corrientes del Estado y los extraordinarios proceden del capital, se recaudan de una forma eventual y tienen como finalidad la financiación de las inversiones públicas.

Dentro de los ingresos ordinarios aparecen una serie de figuras históricas que se han catalogado como **ingresos no derivados de impuestos**, que gozan de reconocimiento legal, aunque su papel en términos cuantitativos es poco destacado, éstos son:

- Precios públicos: Se produce cuando el Estado realiza un bien o servicio público a precios inferiores a los del mercado, cubriendo el coste de producción.

- Precios privados: El Estado puede explotar los patrimonios de su propiedad para satisfacer necesidades no típicas de la hacienda pública, ya que el Estado en ese caso produce bienes privados y no públicos.
- Precios cuasi-privados: Los ingresos que el Estado obtiene cuando se busca no sólo beneficio individual, sino también el común, derivados de actividades típicamente privadas.

No existe una única clasificación de los ingresos públicos, sino una serie de ordenaciones de ingresos atendiendo a criterios diferentes y a distintos propósitos de estudio⁴³.

Ingresos voluntarios y coactivos.

Dentro de la variedad de clasificaciones de ingresos públicos que es posible encontrar en la historia del pensamiento económico sobre esta materia, cabe identificar un criterio de clasificación de particular interés: el grado de voluntariedad de la transmisión de renta desde el sector privado al público.

La escuela clásica utilizó este criterio de clasificación de los ingresos públicos distinguiendo entre ingresos voluntarios que el Estado obtiene de la misma forma que podría hacerlo cualquier individuo, e ingresos derivados, basados en el principio de soberanía fiscal, que el Estado obtiene utilizando su poder de coacción.

En este sentido, cabe incluir entre los ingresos voluntarios las posibles denominaciones de individuos al Estado, y los ingresos contractuales, derivados de un contrato entre ciudadanos y el sector público. Son ejemplos de este tipo de ingresos con contraprestación:

- a) Los obtenidos por el sector público con la venta de bienes y servicios.
- b) La realización de operaciones de crédito.

⁴³ Seligman (1895), autores de Escuela Financiera Italiana como Einaudi y Fasiani, y el alemán Neumark, constituyen las referencias clásicas sobre las clasificaciones de los ingresos públicos.

- c) Las rentas del patrimonio público (alquileres de inmuebles públicos y dividendos e intereses de activos mobiliarios propiedad del sector público); así como:

Los derivados de las ventas de activos patrimoniales, por ejemplo: a través de procesos de privatización.

Por otra parte, entre los ingresos de carácter coactivo cabe distinguir:

- a) La capacidad (limitada) de expropiación sobre la propiedad privada que el sector público tiene reconocida constitucionalmente en muchos Estados de derecho.
- b) Su poder penal sancionados para establecer multas; y, particularmente importante para la obtención de recursos.
- c) El poder fiscal para gravar al sector privado con tributos, para colocar forzosamente deuda pública mediante, por ejemplo: coeficientes obligatorios de inversión para las instituciones financieras y para beneficiarse del señoraje derivado de la emisión de papel moneda.

Clasificación económica de los ingresos.

Las operaciones económicas del sector público atendiendo a su naturaleza se describen: por cuenta de renta, por cuenta de capital y por operaciones financieras.

Constituyen ingresos por cuenta corriente o de renta de las administraciones públicas los siguientes conceptos:

- Los impuestos ligados a la producción y a la importación.
- Las rentas de la propiedad y la empresa (intereses efectivos, dividendos y otras rentas).
- Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio.
- Las cotizaciones sociales.
- Los ingresos por cooperación internacional corriente; y
- Otro tipo de transferencias corrientes.

Por su parte, son recursos por cuenta de capital:

- Las transferencias de capital recibidas, y
- Los impuestos sobre el capital.

Otra parte de esos recursos se obtiene, por ejemplo, estableciendo determinados precios para la utilización de instalaciones públicas (bibliotecas, museos o escuelas públicas); o por vía de los beneficios de las empresas públicas o cobrando rentas por el alquiler del patrimonio público. El sector público puede también obtener ingresos de la venta de parte de sus activos, por ejemplo, privatizando empresas.

Dentro de los ingresos públicos los más significativos son los tributos, los que son una aportación en dinero que el Estado exige por imperio de la ley, con el objetivo de obtener recursos para el cumplimiento de su actividad y dentro de estos los impuestos que tienen un interés especial, tanto cualitativo como cuantitativamente, debido a que constituyen la forma normal de financiar los servicios públicos.

Evidentemente, desde siempre, los gobiernos han creído necesario la producción de ciertos servicios públicos para satisfacer necesidades colectivas entre los que se señalan como ejemplos más destacados: la defensa nacional, la administración de justicia y el orden público, en los cuales dada su naturaleza no existe demanda particular de tales servicios por lo que no sería posible su realización de acuerdo con las leyes del mercado. Si no se sabe en qué cuantía consume cada uno de esos servicios, el Estado para su financiación tendrá que utilizar la vía coactiva e indirecta del Impuesto.

Este tema será tratado con profundidad en el capítulo siguiente.

Resumen.

El sector público necesita recursos para llevar a cabo su actividad, una parte importante de estos recursos se obtienen a través de impuestos, estos son la parte cuantitativamente más importante de los ingresos públicos, otra parte puede obtenerse, estableciendo determinados precios para la utilización de las instalaciones pública o por vía de los beneficios de empresas públicas o cobrando rentas por el alquiler del patrimonio público.

Existen diversas clasificaciones de ingresos públicos, lo que exige el análisis de la utilización de las mismas.

Preguntas para la discusión.

1. Los ingresos públicos son los recursos que necesita el Estado para llevar a cabo su actividad. ¿Cuáles son las fuentes de las que los mismos se derivan?
2. ¿Consideras verdadera la siguiente frase: "La razón por la cual existe el sector público son los ingresos y no los gastos."?

F. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DEL ESTADO EN CUBA.

La economía cubana en general y su sistema presupuestario en particular, se distinguen por una serie de aspectos que les confieren un carácter especial en el mundo contemporáneo.

Uno de los pasos más importantes en la transformación del marco institucional de las finanzas públicas y la política fiscal de los últimos años fue la promulgación del Decreto-Ley No.192 sobre Administración Financiera del Estado, en abril de 1999, con el que se sustituyó a la Ley Orgánica No.29 de julio de 1980 que regulaba el presupuesto público y que había quedado obsoleta pues no se ajustaba ya a las transformaciones que en el orden económico y financiero se habían producido en el país.

El Decreto-Ley No.192 tiene dos objetivos fundamentales:

1. Establecer los principios para generar recursos financieros públicos y tratar de utilizarlos de manera óptima en el cumplimiento de las políticas, programas y prestación de los servicios del Estado, es decir, de las entidades del sector público.
2. Desarrollar sistemas de información oportuna y confiable sobre el comportamiento de las finanzas públicas.

Las disposiciones de este Decreto son de aplicación al sector público a todos los niveles, las normas establecidas en el mismo en relación a la

rendición de cuentas de los resultados de su gestión u otras que se reglamenten en este documento, son de aplicación a todas las entidades no pertenecientes al sector público que estén vinculadas al presupuesto mediante el otorgamiento de subsidios, ayuda económica, subvenciones, ventajas o exenciones, que hayan obtenido concesiones públicas por parte del Estado o recursos provenientes de capital estatal, así como en lo referido a las obligaciones con el presupuesto que estas entidades deban realizar.

De acuerdo al Decreto-Ley No.192, la Administración Financiera en Cuba está integrada por los siguientes sistemas:

- a) Sistema Presupuestario: está compuesto por los diferentes presupuestos, recursos financieros y gastos del Estado, las normas y procedimientos para la elaboración, ejecución y control de los diferentes presupuestos, así como entidades responsables de los mismos.
- b) Sistema Tributario: este sistema está conformado por impuestos, tasas y contribuciones, así como por las normas generales y los procedimientos administrativos del mismo. El sistema tributario se rige por legislaciones especiales, la Ley No.73 del Sistema Tributario, aprobada en agosto de 1994, que permitió la puesta en vigor del actual Sistema Tributario, así como el Decreto-Ley No.69 de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios, aprobada en enero de 1997. más adelante al citar los ingresos nos detendremos en este sistema.
- c) Sistema de Crédito Público: es el conjunto de principios, normas, organismos y recursos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento y que implican un endeudamiento para él.
- d) Sistema de Tesorería: está compuesto por el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los recursos financieros y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público, en sus operaciones entre sí y con entidades de otros sectores de la economía, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

- e) Sistema de Contabilidad Gubernamental: el mismo establece el plan de cuentas único y el conjunto de normas, principios y procedimientos para la recopilación, valuación, procesamiento y posterior exposición de los hechos que caracterizan la actividad económica financiera del sector público.

El Ministerio de Finanzas y Precios es el organismo rector y coordinador de los sistemas que integran la Administración Financiera del Estado en Cuba.

El presupuesto del Estado.

Lo primero que se debe plantear respecto al sistema presupuestario es que el establecimiento de la nueva división político-administrativa y el surgimiento de los órganos del poder popular en el año 1976, como acciones fundamentales del proceso de descentralización institucional, llevaron a la actual estructura del mismo. Al trasladarse todo un conjunto de actividades productivas y de servicios a los órganos provinciales y municipales de gobierno, así como determinadas competencias en el campo de su gestión y administración, implicó que se conformaran los presupuestos de cada uno de esos niveles de gobierno como base financiera esencial, para que de esta forma cada nivel pudiera cumplir su papel de máxima autoridad en los límites del territorio correspondiente.

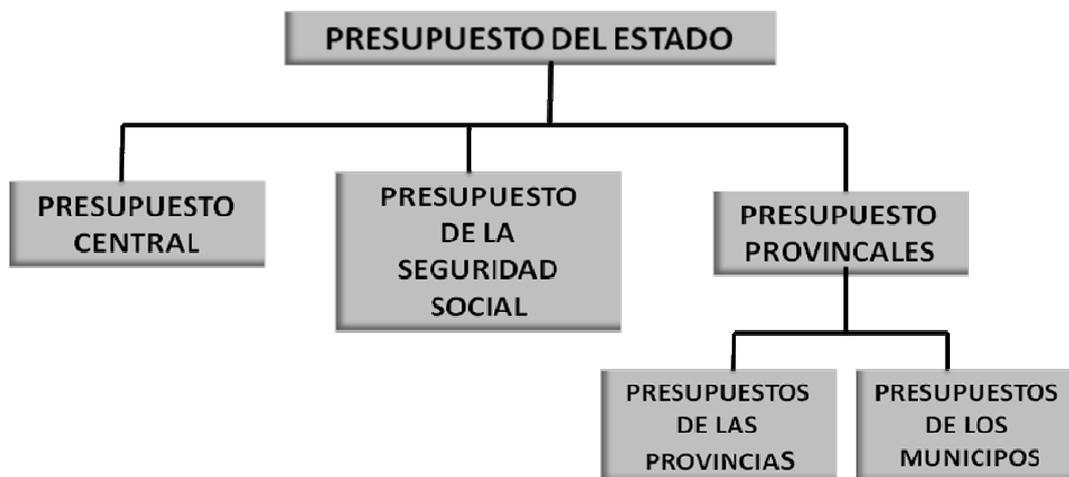
En el presupuesto del Estado se consigna el estimado de los recursos financieros y gastos previstos por el Estado para el año presupuestario y destinado al desarrollo económico-social y al incremento del bienestar material. Es discutido y aprobado anualmente por la Asamblea Nacional del Poder Popular y rige desde el primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre de cada año. El Ministerio de Finanzas y Precios es el organismo rector del sistema presupuestario, desempeñando varias y específicas funciones y atribuciones, entre ellas dirigir la elaboración, ejecución, control y liquidación del presupuesto del Estado.

El presupuesto del Estado está conformado por:

- a) El presupuesto central.
- b) El presupuesto para la seguridad social.

- c) Los presupuestos provinciales y el del municipio especial Isla de la Juventud, que a los efectos del Decreto-Ley No.192 se considera como un presupuesto provincial.

Figura No. 6.- Estructura del sistema presupuestario cubano.



Fuente: Administración financiera del Estado cubano. Pág. 99.

El sistema de gobierno está conformado por un gobierno central, 14 gobiernos provinciales y 169 gobiernos municipales. De esto se deriva que las políticas (incluida la fiscal) tienen un carácter centralizado y su aplicación se realiza de manera descentralizada por los diferentes niveles de gobierno, esto se ve reflejado en la estructura del presupuesto el que está integrado por 200 presupuestos que incluyen, el presupuesto central, los presupuestos locales y el de la seguridad social.

Las clasificaciones de recursos financieros y de gastos en el presupuesto deben ser uniformes para todo el sistema, de manera que proporcionen la información necesaria para la toma de decisiones y posibiliten el control de la recaudación y de la eficiencia con que se administran los recursos públicos a nivel nacional y local.

En el presupuesto del Estado se incluye un fondo de reserva a disposición del Ministerio de Finanzas y Precios, de los consejos de administración de las asambleas provinciales del poder popular y del municipio especial Isla de la Juventud, este fondo está destinado a sufragar gastos que no hayan

podido preverse al aprobarse el presupuesto del Estado, fijándose el monto del mismo en la ley anual del presupuesto del Estado⁴⁴.

Fases del ciclo presupuestario.

Para la elaboración del presupuesto del Estado comienzan los trabajos preparatorios medio año antes del período para el cual estará vigente. En primer lugar el consejo de ministros define las *directivas y prioridades anuales* en el marco del plan de la economía y en base a estas el Ministerio de Finanzas y Precios establece las *directrices específicas* para la elaboración del anteproyecto del presupuesto del Estado. En junio se envían esas *directrices* a todas las entidades participantes, es decir, órganos, organismos, asociaciones, organizaciones y entidades vinculadas al presupuesto central y los consejos de administración de las asambleas provinciales del poder popular, quienes sobre la base de las mismas elaboran sus respectivas propuestas de anteproyecto de presupuesto, se discuten con las direcciones provinciales (equipo multidisciplinario) y lo presentan al Ministerio de Finanzas y Precios aproximadamente a mediados de octubre. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social confecciona la propuesta de anteproyecto de presupuesto de la seguridad social y lo presenta también al Ministerio de Finanzas y Precios.

Sobre la base de todas las propuestas de anteproyectos recibidas y con los ajustes que se estimen necesarios hacer, el Ministerio de Finanzas y Precios confecciona el anteproyecto del presupuesto del Estado, del presupuesto central y del presupuesto de la seguridad social y lo presenta al consejo de ministros que es el encargado de presentar el proyecto de ley del presupuesto del Estado a La Asamblea Nacional para su aprobación. Posteriormente el Ministerio de Finanzas y Precios notifica el presupuesto aprobado a los órganos del Estado y fija los límites de gasto con carácter directivo.

⁴⁴ Consúltense además el texto Administración Financiera del Estado cubano. Colectivo de autores Capítulo 3: Sistema Presupuestario; epígrafe 3.7. El sistema presupuestario cubano pág.96.

El presupuesto central se nutre de los recursos financieros provenientes de las personas naturales o jurídicas cuya recaudación tenga derecho a percibir, de acuerdo con la política de distribución de estos que se establezca legalmente, contando además con recursos provenientes del crédito público, donaciones y dividendos. Estos recursos se destinan, fundamentalmente a financiar el desarrollo económico y las actividades socio-culturales y científicas de carácter nacional, los tribunales, la fiscalía, la defensa y el orden interior.

A través del presupuesto central se distribuye una parte de los recursos financieros entre los órganos provinciales y municipales del poder popular mediante la participación de estos en determinados ingresos del presupuesto central y el otorgamiento de transferencias directas.

El presupuesto de la seguridad social constituye un presupuesto independiente, los recursos financieros del mismo provienen de la contribución a la seguridad social que efectúan los contribuyentes, así como otros ingresos acordes con la legislación vigente. Además, puede recibir transferencias del presupuesto central para cubrir el desequilibrio entre sus ingresos y gastos. Los gastos se corresponden con las prestaciones monetarias a las que tienen derecho los trabajadores y su familia de acuerdo a lo establecido por la legislación de la seguridad social. Respecto a los presupuestos de las provincias y municipios, es necesario señalar que en 1994 se ampliaron las facultades de los consejos de administración de los territorios para manejar su presupuesto dentro de las cifras de gasto aprobadas.

Los presupuestos provinciales constituyen el estimado de los recursos financieros y los gastos de los órganos provinciales y municipales del poder popular para un año presupuestario, es decir que el presupuesto provincial es la suma de los siguientes presupuestos:

- El presupuesto de la provincia.
- Los presupuestos de los municipios que integran la provincia.

El presupuesto de la provincia está destinado a financiar los gastos de las entidades de subordinación provincial y los presupuestos municipales financian los gastos de las empresas y unidades presupuestadas de

subordinación municipal. Las fuentes de recursos financieros de los presupuestos de las provincias y de los municipios son las siguientes:

- a) Ingresos cedidos.
- b) Participación en ingresos del presupuesto central.
- c) Transferencias directas.

Los ingresos cedidos son los provenientes de ingresos tributarios, o sea, de impuestos, tasas y contribuciones, así como de ingresos no tributarios que, aunque son normados por el nivel central, el monto de su recaudación se le atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y municipios.

Por otra parte los presupuestos locales pueden tener una participación en los ingresos pertenecientes al presupuesto central en la forma que se determine por el Ministerio de Finanzas y Precios y en la cuantía que se apruebe por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Las transferencias directas a los presupuestos locales son subvenciones que se otorgan, con cargo al presupuesto central, a los presupuestos provinciales o con cargo al presupuesto de la provincia, a los presupuestos municipales. Las mismas pueden ser:

- Transferencias generales o de nivelación.
- Transferencias de destino específico.

Las transferencias generales o de nivelación a los presupuestos locales son aquellas que tienen como objetivo equilibrar las capacidades fiscales de las provincias y municipios y no están destinadas a financiar gasto específico alguno. Las transferencias de destino específico son transferencias directas destinadas a financiar un gasto en particular, se utilizan sólo para los fines que fueron otorgadas y están sujetas al control del nivel otorgante.

El anteproyecto de presupuesto provincial y el anteproyecto de la provincia, son elaborados por la dirección de Finanzas y Precios del consejo de administración de la asamblea provincial del poder popular; para elaborar los mismos se tienen en cuenta los lineamientos de la política fiscal, las normas que al efecto establece el Ministerio de Finanzas y Precios y las

directivas emitidas por el consejo de administración de la asamblea provincial, además estos anteproyectos se elaboran sobre la base de las propuestas de anteproyecto recibidas de las empresas, unidades presupuestadas y las direcciones administrativas de subordinación provincial, así como de los consejos de administración de las asambleas municipales. Los anteproyectos de presupuesto provincial y el de provincia son aprobados por el consejo de administración de la asamblea provincial del poder popular correspondiente.

La elaboración del anteproyecto de presupuesto municipal la realiza la dirección de finanzas y precios del consejo de administración de la asamblea municipal teniendo en cuenta los mismos elementos que en el caso del nivel provincial, añadiéndole las directivas emitidas por el consejo de administración de la asamblea municipal y basada en las propuestas de anteproyecto de las empresas y unidades presupuestadas de subordinación municipal. El anteproyecto de presupuesto municipal es aprobado por el consejo de administración de ese nivel.

Con posterioridad, cuando las asambleas provinciales reciben la notificación del monto de la participación en los ingresos del presupuesto central y de las transferencias directas aprobadas por la asamblea nacional, así como los demás límites de gasto, proceden a la aprobación del presupuesto provincial y el de la provincia y, además, determinan la participación de los municipios en los ingresos del presupuesto central y las transferencias directas a otorgarles con cargo al presupuesto de la provincia.

En el caso de las asambleas municipales del poder popular, cuando estas reciben la notificación sobre el monto de su participación en los ingresos del presupuesto central y de las transferencias directas aprobadas por la asamblea provincial, así como otros límites de gasto, pueden entonces aprobar y hacer la distribución final de sus presupuestos.

Los consejos de administración provinciales y municipales presentan periódicamente a sus correspondientes asambleas informes sobre la ejecución de los presupuestos provinciales y municipales y al concluir el año deben presentar a las mismas un informe de la liquidación del presupuesto para su análisis y aprobación. Estos informes después de

analizados y aprobados son elevados a la dirección provincial de Finanzas y Precios del Poder Popular, en el caso de los municipios, y al Ministerio de Finanzas y Precios en el caso de las provincias. El Ministerio de Finanzas y Precios, a su vez, al finalizar el año hace una evaluación de la ejecución del Presupuesto del Estado y elabora un informe de liquidación que presenta al consejo de ministros, que a su vez lo somete a la consideración de la Asamblea Nacional.

En la tabla No.3 se recogen los ingresos correspondientes a cada nivel de gobierno o presupuesto, pues en el caso de la seguridad social aunque se corresponde el nivel es un presupuesto independiente.

Como se puede apreciar, los municipios cuentan con un conjunto importante de ingresos a su disposición, pero la magnitud o cuantía de los mismos depende en gran medida del conjunto de entidades que estén radicadas en la demarcación o área y del conjunto de trabajadores por cuenta propia con que cuenta el municipio.

En lo que respecta a los ingresos que se le otorgan, comparten con el central muchos de ellos, por ejemplo, del impuesto sobre las ventas al municipio le corresponden los vinculados al mercado agropecuario y al nivel central los de productos pesquero, la venta de animales en ferias y los de medicamentos (este además debe ir ampliándose); del impuesto de circulación, que abarca todos los productos excepto los mencionados, al municipio solo le corresponde el de los panes y los caramelos, el resto, ingresa al nivel central.

El impuesto especial a productos que grava bebidas alcohólicas, cerveza, cigarros, tabacos y combustible ingresa al nivel central.

El impuesto sobre los servicios públicos le corresponde a todos en lo que respecta a gastronomía, alojamiento, recreación. Siendo otros centrales, como es el caso de los servicios telefónicos nacionales e internacionales y la energía eléctrica.

Los aranceles de aduana ingresan al presupuesto central y en el caso del impuesto sobre las utilidades, siguiendo como en otro el principio de subordinación de la institución, le corresponde a los tres niveles de gobierno, ésta es además unas de las pocas fuentes a partir de la cual el

municipio podría aumentar sus ingresos. Si las empresas que se le subordinan logran aumentar sus utilidades.

En lo que respecta a los ingresos personales, que grava fundamentalmente la actividad de cuenta propia, transportista, artista, agricultores pequeños y otros, tienen una particular división: en los que respecta a las cuotas mensuales, las retenciones y pago parciales estos tienen un destino municipal pero el impuesto sobre los ingresos personales. A partir de la declaración jurada van al presupuesto central. En el caso de arrendatarios privados los pagos incluidas las cuotas mensuales tienen un destino central. Se debe recordar que las cuotas mensuales pueden ser variadas a propuesta del municipio por lo que esta es la otra fuente a partir de la cual podrían incrementar sus ingresos, previo que lo justifique.

Los impuestos sobre los recursos quedan divididos en dos capítulos recursos laborales y recursos naturales. Los impuestos sobre la fuerza de trabajo ingresan al presupuesto municipal todos, incluidos los que pagan las empresas de subordinación provincial y central. Los impuestos sobre la utilización o explotación de los recursos naturales y para la protección del medio ambiente, que son varios, ingresan al nivel central.

Los impuestos sobre la propiedad o posesión de bienes son de destino municipal, gravando las viviendas, solares yermos, fincas rústicas, tierras ociosas, embarcaciones y transporte terrestre. También el impuesto sobre la transmisión de bienes y herencias y el impuesto sobre documentos se destinan al municipio.

Las contribuciones a la seguridad social ingresan al presupuesto de la seguridad social, que como se ha explicado es independiente y a nivel nacional.

También dentro de los ingresos tributarios se encuentran las tasas, que se destinan todas al presupuesto central, excepto la tasa por la radicación de anuncios y propaganda comercial que se destina al municipio.

En el clasificador aparecen como ingresos no tributarios: los derechos, que fundamentalmente ingresan al nivel central y alguno que puede ir al municipio o a la provincia; las licencias de acciones constructivas (licencias y legalizaciones) que pertenecen al nivel central; las multas que

corresponden al municipio, ya sean del código penal, por contravenciones personales y otras; los reintegros de préstamos a trabajadores y estudiantes que también ingresan al municipio; las amortizaciones de viviendas, viviendas vinculadas como medios básicos son también municipales, así como los recargos por mora, decomisos y confiscaciones y en el caso de las penalidades por uso no personal de portadores energéticos estos tienen los tres destinos central, provincia y municipio, de acuerdo a la subordinación de la institución que sea penalizada.

También están las rentas de la propiedad dentro de estas fundamentalmente el rendimiento de la inversión estatal que tiene los tres destinos (central, provincia y municipio), este ingreso se determina de la siguiente forma: la empresa deduce de su utilidad el % que se determine para reserva de contingencia, a lo que queda le aplica el 35 % sobre utilidades y lo restante es el rendimiento de la inversión estatal que puede ser el 100% de lo que queda si no se autoriza una parte para crear un fondo de estimulación.

Las transferencias corrientes incluyen: las transferencias corrientes efectuadas por las empresas públicas no financieras que pueden ser hacia cualquiera de los tres niveles, las de las empresas públicas financieras que se destinan al central; las transferencias entre los diferentes presupuestos del central al provincial, del provincial al municipal y también a la inversa, es decir, del municipal a la provincia y de la provincia al central cuando tengan superávit, estas transferencias pueden ser generales o de destino específico, según el clasificador.

En los ingresos de operaciones se incluyen los obtenidos por las unidades presupuestadas y las actividades que financian sus gastos con sus ingresos, por ejemplo, escuelas de idiomas, comedores escolares, círculos infantiles, en el caso de la salud el servicio de prótesis dentales, etc.

Los recursos propios de capital recogen la venta de activos fijos tangibles e intangibles de unidades presupuestadas, así como su depreciación y amortización, estos elementos representan ingresos para los tres niveles de gobierno.

En las transferencias de capital quedan incluidos: los recursos que se perciben por la venta de materiales y equipos de inversiones en proceso, así como la venta de activos fijos, tangibles e intangibles, de empresas públicas no financieras, así como su depreciación y amortización (todos estos casos constituyen fuentes de ingresos de los tres niveles de gobierno); las donaciones de capital que recibe el presupuesto central, las transferencias de capital del presupuesto provincial a los municipios y otras transferencias de capital a los tres niveles.

Por último, como otros recursos financieros se pueden citar la obtención de préstamos a corto y largo plazo, la recuperación de préstamos a corto y a largo plazo, las ventas de acciones y participaciones de capital, las ventas de títulos y valores a corto y a largo plazo y la emisión de títulos y valores como bonos y obligaciones, fianzas y avales. Todos estos recursos son válidos o posibles solo para el nivel central. En el caso de los municipios y las provincias no está permitido el endeudamiento.

Además de todas estas fuentes explicadas y recogidas en la tabla No.3 se debe recordar que los municipios y las provincias tienen también los ingresos participativos descritos anteriormente, es decir, que de los impuestos sobre ventas, de circulación y sobre todo las utilidades que recauden de empresas de subordinación nacional pueden retener lo que se apruebe en la ley anual del presupuesto.

Tabla No. 5.- Ingresos de los diferentes presupuestos.

Tipo de ingreso.	Central	Provincial	Municipal	Seguridad Social
1. Impuesto sobre las ventas	+	-	+	-
2. Impuesto de circulación.	+	-	+	-
3. Impuesto especial a productos.	+	-	-	-
4. Impuesto sobre los servicios públicos.	+	+	+	-
5. Aranceles de aduanas.	+	-	-	-
6. Impuesto sobre utilidades.	+	+	+	-
7. Impuesto sobre los ingresos personales.	+	-	+	-

8. Impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo.	-	-	+	-
9. Impuesto sobre la utilización o explotación de los recursos naturales y para la protección del medio ambiente.	+	-	-	-
10. Impuesto sobre la propiedad o posesiones de bienes.	-	-	+	-
11. Impuesto sobre la transmisión de bienes y herencias.	-	-	+	-
12. Impuesto sobre documentos.	-	-	+	-
13. Contribución a la seguridad social.	-	-	-	+
14. Tasa por la radicación de anuncios y propaganda comercial.	+	-	+	-
15. Tasa por servicios de aeropuertos a pasajero.	+	-	-	-
16. Tasa por peaje	+	-	-	-
17. Tasa de resarcimiento de prospección geológica.	+	-	-	-
No Tributarios 18-26	-	+	+	-
18. Derechos.				
19. Licencias y Legalizaciones.	-	-	-	-
20. Multas.	-	-	+	-
21. Reintegros	-	-	+	-
22. Vivienda	-	-	+	-
23. Recargo por mora.	-	-	+	-
24. Decomisos y confiscaciones	-	-	+	-
25. Penalidades por uso no racional de portadores energéticos.	+	+	+	-
26. Otros no tributarios	+	+	+	-
27. Rentas de la propiedad.	+	+	+	-
Transferencias corrientes	+	+	+	-
28. Transferencias de corrientes de empresas no financieras...				
29. transferencias corriente de empresas públicas financieras.	+	-	-	+
30. Transferencia corriente entre presupuesto.	+	+	+	-
31. Donaciones corrientes	+	-	-	-
32. Otras Transferencia corrientes.	+	-	-	-
33. Ingresos de operaciones.	+	+	+	-
34. Recursos propios de capital.	+	+	+	-
35. Transferencia de capital.	+	-	+	-
36. Obtención de préstamo	+	-	-	-
37. Recuperación de préstamo.	+	-	-	-

38. Ventas de acciones	+	-	-	-
39. Ventas de títulos y valores.	+	-	-	-
40. Emisión de títulos	+	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los gastos del presupuesto del Estado en Cuba aproximadamente las dos terceras partes de estos son ejecutados por los presupuestos provinciales pero el presupuesto central asume un conjunto importante de decisiones y responsabilidades.

El nivel central es por regla general el rector metodológico de las diferentes actividades y fija los lineamientos y políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para todos los niveles del gobierno, sirviendo de base para la planificación y ejecución del gasto público.

El nivel central, además, es responsable directo de la planificación, ejecución, financiación y administración de aquellas competencias que corresponden a su nivel.

- ✓ Defensa y orden interior.
- ✓ Ciencia y técnica.
- ✓ Educación superior.
- ✓ Parte importante de los gastos relacionados con cultura (cines nacionales, bibliotecas nacionales, museos nacionales, etc.)
- ✓ Deporte de alto rendimiento.
- ✓ Seguridad social.
- ✓ Órganos de la administración central.
- ✓ Asamblea Nacional del Poder Popular.
- ✓ El Tribunal Nacional y la Fiscalía General de la República.
- ✓ Los gastos corrientes de las empresas estatales de subordinación nacional.
- ✓ Las inversiones de carácter e importancia nacional.
- ✓ Hospitales nacionales.

Además, el nivel central fija límites de gastos a las provincias participando en los procesos de planificación y ejecución de los presupuestos locales.

El nivel de gobierno de la provincia.

El gobierno de la provincia adapta a las condiciones del territorio la política y los lineamientos en materia de gastos públicos establecidos por el nivel central, tomando decisiones en aquellos aspectos que le competen. Sobre la base de los indicadores fundamentales establecidos centralmente elabora el presupuesto de sus actividades y fija los límites e indicadores fundamentales a los municipios; financia y administra directamente los recursos destinados a cubrir los gastos de su competencia y participa en la planificación y ejecución de los presupuestos municipales.

El nivel provincial atiende fundamentalmente las siguientes actividades:

- ✓ Una parte de las escuelas especiales.
- ✓ Círculos infantiles de niños sin atención filial.
- ✓ Hospitales provinciales (generales y especializados).
- ✓ Bancos de sangre.
- ✓ Gastos de administración provincial (gobierno provincial).
- ✓ Cines provinciales.
- ✓ Bibliotecas provinciales.
- ✓ Galerías de arte.
- ✓ Cementerios.
- ✓ Servicios funerarios.
- ✓ Acueductos.
- ✓ Gastos corrientes de empresas de subordinación provincial.

El nivel de gobierno municipal.

Por su parte el nivel municipal, sobre la base de los indicadores y límites de gastos fundamentalmente fijados por la provincia, elabora su presupuesto de gastos, administrando directamente y financiando aquellos que son de su competencia.

Los municipios atienden un conjunto importante de actividades siendo estas las siguientes:

- ✓ Educación: primaria, secundaria, preuniversitaria, círculos infantiles, especiales, institutos tecnológicos, enseñanza de adultos (por ejemplo: idiomas, facultad obrero campesina).
- ✓ Salud pública: policlínicos, consultorios de la familia, hogares maternos, clínicas estomatológicas, higiene y epidemiología, hospitales municipales.
- ✓ Asistencia social: hogares de ancianos, hogares de impedidos físicos y mentales, casas de abuelos de día, ayudas monetarias y en especies.
- ✓ Viviendas y servicios comunales: limpieza de calles, recogida de basura, atención a parques y áreas verdes, atención a viales, servicios funerarios, control y distribución de viviendas, mantenimientos y reparación de viviendas, alumbrado público, adquisición de solares yermos.
- ✓ Gastos de administración municipal.
- ✓ Cultura y arte: casa de cultura, museos municipales, bibliotecas municipales, galerías de arte municipales, casa de la trova, escuelas de arte. Grupos artísticos del municipio.
- ✓ Ciencia y técnica: fórum municipal.
- ✓ Deporte: atención a atletas que radican en el área, atención a centros deportivos y gimnasios, eventos deportivos municipales, escuelas de deporte.
- ✓ Los gastos corrientes de las empresas de su subordinación.

Clasificadores de recursos y gastos.

1. Clasificador de recursos financieros: Ordena y clasifica por secciones, capítulos y párrafos los recursos disponibles para que el Estado pueda desarrollar las actividades previstas en el presupuesto, éste relaciona los recursos que provienen de fuentes tradicionales como impuestos, contribuciones, tasas, derechos y se incorporan otros como transferencias y transacciones del patrimonio público, como venta de activos, títulos acciones, etc. Es de señalar que partiendo de los conceptos primarios de este clasificador, se

llega al clasificador de recursos por su carácter económico, lo que permite determinar la fuente de ingresos públicos, realizar análisis macroeconómicos, así como el comportamiento del sistema tributario, pudiendo orientar la asignación de recursos en función de la política gubernamental.

- ✓ Secciones: representan los distintos conceptos primarios de ingresos presupuestarios.
- ✓ Capítulos: constituyen una agrupación de párrafos dentro de una sección.
- ✓ Párrafos: constituyen los conceptos específicos de ingresos presupuestarios.

2. Clasificador por objeto de gasto: sin perder su finalidad contable tradicional, posibilita alcanzar en toda su plenitud un control eficiente, identificar el sentido de la demanda del sector público y el destino de los recursos utilizados. El mismo está diseñado con un nivel de desagregación que permite que sus análisis faciliten el registro único de todas las transacciones realizadas por el presupuesto del Estado, por concepto de gastos corrientes de la actividad presupuestada, empresarial, de inversiones y otros. Este está dividido por incisos, epígrafes y partidas de gastos que identifican la naturaleza de estos.

3. Clasificador de grupos presupuestarios: se identifica con cada uno de los programas por los que se conforma el presupuesto, dividido por sectores, ramas y grupos presupuestarios, por su parte los grupos presupuestarios pueden ser específicos o comunes, los específicos son los que identifican la actividad fundamental de la actividad y pueden ser normados y son los que están en función de una **norma unitaria de gastos**, que no es más que el costo unitario que relacionado con el nivel de actividad proporciona el presupuesto o su ejecución, los no normados que se calculan generalmente por series históricas a los que se les añade nuevos elementos que hayan estado contemplados en presupuestos anteriores, también los grupos

pueden ser de destino específico, los vinculados a actividades que por su carácter son protegidos y el presupuesto asignado a estos no puede utilizarse en otra función salvo que se autorice por el MFP y por último los directivos que son los que fijan una restricción presupuestaria, pues constituye el límite máximo a utilizar.

Anteproyecto de presupuesto, actividad presupuestada.

El proceso de elaboración del anteproyecto, debe seguir las características siguientes:

- ✓ Los gastos se planifican por el principio del devengado y los recursos financieros por el percibido.
- ✓ Los gastos se planifican de acuerdo con los objeto de gasto en incisos, epígrafes y partidas, además de que se identifiquen por sectores, ramas y grupos presupuestarios.
- ✓ En el presupuesto se planifica la totalidad de recursos financieros a percibir en el período, así como la totalidad de los gastos necesarios para el funcionamiento de las actividades, independientemente del tipo de moneda de que se trate y sin compensación entre los ingresos y los gastos.
- ✓ El canje de moneda para la compra de moneda libremente convertible (MLC), no constituye un gasto devengado a planificar, lo que se presupuesta es el gasto que se hace por los diferentes conceptos (materias primas, combustibles, alimentos, materiales para la enseñanza, etc.)
- ✓ En el presupuesto se identifican aquellos gastos correspondientes al Plan Turquino Manatí.
- ✓ En el presupuesto se incluyen tanto los gastos corrientes como los de capital que se prevén para el ejercicio que se planifica.

¿Quiénes participan en el proceso de la elaboración del presupuesto?

Las entidades vinculadas al presupuesto, son todas aquellas que de una forma u otra emplean recursos presupuestarios en su funcionamiento, a saber:

1. Los órganos del Estado: Asamblea Nacional del Poder Popular, Consejo de Estado, Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Fiscalía General de La República, Tribunal Supremo, Aduana General de La República, ministerios, institutos, órganos provinciales y municipales del Poder Popular.
2. Las unidades presupuestadas que constituyen la base de confección del presupuesto y la forma organizativa de todas aquellas actividades cuyo objeto social es la prestación de servicios sociales y donde el resultado de su gestión económico-financiera no se mide por la obtención de un determinado nivel de rentabilidad, sino por la eficacia y eficiencia del gasto público. Las que pueden ser:
 - ✓ Las unidades presupuestadas puras, cuyos gastos se financian totalmente por el presupuesto y cuyos ingresos se aportan íntegramente al presupuesto.
 - ✓ Las unidades inversionistas que darán origen a una unidad presupuestada.
 - ✓ Las unidades y actividades presupuestadas con tratamiento diferenciado, para las que se establecen excepcionalmente tratamientos específicos mediante resoluciones expresas de este ministerio.
3. Las organizaciones y asociaciones que requieren determinado nivel de subvención presupuestaria para cubrir la totalidad de sus gastos corrientes, asignación específica para respaldar determinado

concepto de gastos y gastos de capital para el financiamiento de sus inversiones.

4. Las empresas que reciben transferencias presupuestarias corrientes o de capital de acuerdo a la legislación financiera vigente para cada ejercicio fiscal.

El anteproyecto está integrado por:

✓ **Anteproyecto de presupuesto de la actividad presupuestada:**

Se corresponde con la preparación y presentación del presupuesto de todas las actividades presupuestadas del país, en cualesquiera de sus clasificaciones y las organizaciones y asociaciones, este además tiene como objetivo exponer las necesidades de recursos financieros que requieren las actividades presupuestadas, enmarcados en límites aprobados para el desarrollo de sus actividades, capta la información por los diferentes sectores, ramas y grupos presupuestarios y por los incisos, epígrafes y partidas, y en el que se hace uso de las normas unitarias de gastos, de formulaciones o estimaciones que nos permiten llegar a las necesidades recursos financieros.

Las normas unitarias de gastos, varían en función del tipo de actividad a que se relacionan:

1. para los grupos normados de la rama Administración Comunal: es el efecto de multiplicar el total de gastos de bienes y servicios y las transferencias corrientes por el nivel de actividad propuesto para el nuevo año, el que puede estar dado en Mm², Mm³ o Km de viales atendidos.
2. para los grupos normados de la rama Educación Preescolar, Primaria y Media: es el efecto de multiplicar el total de gastos de bienes y servicios y las transferencias corrientes o de algunos epígrafes por el

nivel de actividad proyectado para el año que se planifica, el que puede estar dado por la matrícula promedio o por la capacidad instalada.

3. para los grupos normados de la rama Educación Superior: es en si la más compleja pues a pesar de multiplicar el total de gastos de bienes y servicios y las transferencias corrientes o de algunos epígrafes por el nivel de actividad proyectado para el año que se planifica, éste está dado por la matrícula promedio equivalente, teniendo en cuenta además las bajas y el índice de bajas atendiendo a la diversidad de cursos que presenta, pues en incluye el curso diurno, vespertino nocturno y por encuentro cada uno con su propio factor de conversión.
4. para los grupos normados de las ramas Salud Pública y Asistencia Social: es el efecto de multiplicar el total de gastos de bienes y servicios y las transferencias corrientes o de algunos epígrafes por el nivel de actividad proyectado para el año que se planifica, el que está dado por los días pacientes en ambos casos.
5. para indicadores como el salario, la seguridad social y otros existen formas de cálculo, por ejemplo, el fondo de salario se calcula a partir del salario medio por el promedio de trabajadores más algunos incrementos que se prevean en el transcurso del año, y en el caso de la seguridad social, es el efecto de multiplicar la suma del salario más las otras retribuciones por el porcentaje que corresponda, sea el 1.5 o el 12.5 %.

✓ Anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social:

Se corresponde con la preparación y presentación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del presupuesto independiente de la seguridad social, a partir de los ingresos y gastos asociados a la seguridad social y la subvención que el presupuesto central debe entregar para equilibrar este presupuesto de acuerdo a la legislación vigente sobre esta materia.

En el mismo se debe incluir toda la información correspondiente al sector civil, así como a las FAR y el MININT.

Indicadores seleccionados de la actividad empresarial.

Se corresponde con la preparación y presentación del presupuesto de todas las actividades empresariales del país, se confecciona por todas las empresas estatales y las sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y sirve para conocer los resultados económicos y financieros de las empresas.

Anteproyecto de presupuesto de los presupuestos locales.

Se corresponde con la preparación y presentación de los anteproyectos de los presupuestos provinciales, los presupuestos de la provincia y los presupuestos municipales, a partir de la información que se capta de las unidades presupuestadas y las empresas de subordinación provincial o municipal, según sea el caso, en las que están presente cada uno de los anteproyectos descritos excepto el de la seguridad social.

Constituye el balance planificado de los ingresos financieros y gastos presupuestarios a devengar en un ejercicio fiscal a nivel municipal y provincial, poniendo de manifiesto el resultado presupuestario esperado (déficit o superávit).

Ejercitación.

- ✓ Presupuesto acordado:

Asegura y resume la información una vez discutidas y acordadas las cifras de gastos solicitadas por los órganos del Estado, las organizaciones y asociaciones y demás entidades que mantienen vínculos con el presupuesto por el MFP, las que pueden ser posteriormente modificadas en función de los resultados de las discusiones, inscribiéndose y manteniéndose finalmente las cifras acordadas. Es la base para el montaje

del anteproyecto de presupuesto del Estado que el Ministerio de Finanzas y Precios tiene que presentar a la dirección del gobierno antes de someterlo a consideración y aprobación de la Asamblea Nacional del Poder Popular. En él se incorporan las modificaciones que resulten de su análisis por dicha instancia, constituyéndose finalmente en el punto de partida para la notificación de los presupuestos aprobados.

Presupuesto aprobado.

Brinda el presupuesto aprobado de ingresos y gastos de todos los conceptos que constituyen erogaciones del presupuesto del Estado, pertenecientes a las empresas, unidades presupuestadas y organizaciones y asociaciones vinculadas al presupuesto. Parte de la información que realizan los órganos del Estado para la presentación de la desagregación del presupuesto a todos los niveles. Esta información sirve de base para el análisis y evaluación del presupuesto a todos los niveles.

Además, por sus características y su nivel de complejidad se vincula con las modificaciones presupuestarias que se realicen en el transcurso del año, no permitiendo una vez modificado algún grupo presupuestario, que el mismo pueda ser redistribuido, a la vez que mantiene la información de base presentada a inicios de año.

Etapas de ejecución del presupuesto.

Esta etapa por su importancia está integrada por un conjunto de elementos que contienen la información mínima que requiere el Ministerio de Finanzas y Precios para evaluar, de forma sistemática, en el transcurso del ejercicio presupuestario, la ejecución del presupuesto aprobado, identificar las desviaciones presentes o previsibles y adoptar las acciones que correspondan para garantizar su cumplimiento.

Se manifiesta de la misma forma en que se integra la etapa de anteproyecto de presupuesto, pues ante todo se busca que la información sea compatible desde sus inicios hasta el final, con un sistema que a la vez simplifique la manipulación de la información y con una sola vez que se

capte llegue hasta el más alto nivel de gobierno, la misma debe entregarse no después de 15 días naturales al cierre de cada período, pues de no cumplirse esta condición ya la información no sería oportuna para la toma de decisiones y pudiera llevar a entornos equívocos, de ahí la importancia en el cumplimiento de los términos establecidos para su entrega.

Ahora bien como todo sistema presupuestario presenta restricciones que para no cumplirlas debe ser comunicado de inmediato al MFP para su análisis y aprobación, pues no se debe perder que es un presupuesto deficitario y recursos escasos por lo que cualquier modificación no autorizada puede romper el déficit planificado y poner en riesgo el cumplimiento de objetivos trazados por el Estado en beneficio de la población.

Ejecución del Presupuesto de la seguridad social.

Brinda una información pormenorizada de las fuentes (recursos financieros) y destinos (gastos específicos) según lo legislado, que constituyen la ejecución del presupuesto de la seguridad social, como un presupuesto independiente que es este se controla por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se presenta, al cierre de cada mes, por dicho ministerio al MFP. En la que incluye toda la información correspondiente tanto a lo administrado directamente por el MTSS como por otras instituciones, que tengan que ver con lo regulado en materia de seguridad y asistencia social.

Como presupuesto deficitario que es, en su ejecución lleva a cabo el importe que como transferencia debe hacer el presupuesto central para su nivelación, el que a su vez constituye una erogación que este hace para cubrir dicho déficit.

Entre las principales fuentes de ingresos se encuentran las que proceden de la contribución a la seguridad social que realizan los empleadores y aquellos trabajadores acogidos a regímenes especiales de seguridad social, entre los que aparecen: la de los artistas plásticos, las correspondientes a las UBPC y CPA por mencionar algunos.

Entre sus gastos se pueden encontrar: las pensiones por edad, invalidez y muerte, prestaciones por maternidad, seguridad social a corto plazo sector privado, rentas vitalicias entre otros, que por sus magnitudes y aceptando que en Cuba se aplica el sistema de reparto en la seguridad social. Es que su tendencia es deficitaria, la que debe ir creciendo por año con el envejecimiento de la población laboralmente activa actual.

Ejecución mensual de transferencias de la actividad empresarial.

En el sector empresarial la información que se brinda se corresponde con las transferencias que recibe esta por cada uno de los conceptos que se consignan, tiene una periodicidad mensual y al igual que en la presupuestada se presenta a este ministerio por los órganos del Estado, en los quince (15) días naturales posteriores al cierre del mes. Esta se capta por la contabilidad de las empresas, granjas estatales, así como del sector cooperativo y privado.

Los indicadores por los que se vinculan las empresas con el presupuesto están:

- ✓ El subsidio por pérdidas, que se corresponde con el importe de las pérdidas autorizadas a subsidiar por el presupuesto del Estado de acuerdo a lo establecido por la legislación vigente, y no es más que el consolidado de las cuentas contables subsidio por pérdidas de las empresas que recibieron recursos por este concepto.
- ✓ El subsidio a productos, importe que reciben las empresas del presupuesto del Estado para subsidiar aquellos productos autorizados mediante resoluciones expresas del MFP y constituye el consolidado de las cuentas contables subsidio a productos de las empresas que devengan ingresos por este concepto.
- ✓ Subsidio por diferencia de precio, importe autorizado a recibir del presupuesto del Estado para cubrir la diferencia que se origina entre el precio mayorista y el precio de venta a la población, autorizados expresamente por resolución de este ministerio y constituye el

consolidado de las cuentas contables subsidio por diferencias de precios de las empresas que devengan ingresos por este concepto.

En este caso específico se registra por separado aquel subsidio por diferencia de precios que financia los productos que se entregan como normados a la población, de aquellos que se venden a las actividades que clasifican como consumo social.

- ✓ Otras transferencias, son los recursos autorizados a recibir del presupuesto del Estado, por otros conceptos que no se corresponden con los subsidios descritos en los párrafos precedentes, pero que son erogaciones que tienen las empresas por decisiones de Estado y que no deben afectar sus resultados económicos.
- ✓ Transferencias para gastos de capital, son recursos que autoriza el Estado a recibir del presupuesto por parte de algunas empresas, siempre que estos constituyan interés del Estado y que por su magnitud resulten insuficientes, los recursos descentralizados de las empresas y el crédito bancario. En el mismo se identifican si las empresas acreedoras de estos recursos son rentables o irrentables.

Estas erogaciones que realiza el presupuesto, son registrados por las empresas al momento que lo reciben, en muchos de ellos como ingresos, pues se producen precisamente por decisiones de Estado y con ello se evita que el resultado final de las mismas se vea afectado por esto, para ello se auxilia de un grupo de proformas o clasificadores por cada uno de los conceptos, en los que se detallan los distintos tipos de subsidios o transferencias que reciben las empresas del presupuesto.

Dentro de la actividad empresarial y al cierre de cada año, las empresas deben presentar además los indicadores seleccionados, esta información se utiliza para hacer una evaluación de la ejecución del presupuesto y no es más que el consolidado de las cuentas reales y nominales empleadas por las empresas en sus estados financieros, por lo que la información debe corresponderse con la que para cada concepto registra la

contabilidad de la empresa al cierre del período que se está informando, el mismo se emitirá por los órganos del Estado como situaciones reales tenga, partiendo de los resultados planificados y los obtenidos por cada uno de ellas, por lo que en tal sentido existen cuatro posibilidades, que son:

1. Empresas que planificaron utilidad y obtuvieron utilidad.
2. Empresas que planificaron utilidad y obtuvieron pérdidas.
3. Empresas que planificaron pérdidas y obtuvieron utilidad.
4. Empresas que planificaron pérdidas y obtuvieron pérdidas.

Lo descrito anteriormente permite conocer si las empresas en sus planes reflejaron sus necesidades financieras, así como materiales que permitan garantizar sus niveles productivos, a la vez que proporcionan una idea de la liquidez de que disponen, del capital de trabajo necesario, así como de los recursos que éstas deben aportar al finalizar el año.

Ejecución del presupuesto local.

A diferencia de lo hasta ahora visto, éste constituye el resumen de lo ejecutado por las provincias, en él se reflejan tanto los recursos financieros, divididos en cedidos, participativos y las transferencias de nivelación, como los gastos corrientes y de capital de las unidades presupuestadas y las empresas, y presenta si la provincia obtiene déficit o superávit.

- ✓ En el caso de los recursos financieros, da una panorámica de la recaudación bruta la que debe ser conciliada con la Oficina Nacional de la Administración Tributaria (ONAT), de las devoluciones ejecutadas por las áreas de tesorería por aportes hechos en exceso por parte de las entidades, y de esta forma obtener el análisis de la recaudación neta, que es la que indica el cumplimiento por parte de la provincia de los ingresos cedidos.

- ✓ También ofrece la información correspondiente a lo realmente utilizado de los ingresos participativos ajustados por el real y abierto por cada uno de los párrafos de ingresos que se dan en calidad de participativo, se ajusta al real dado que se puede producir que se planificara un número mayor, atendiendo a las posibilidades de obtener ingresos por el territorio, y éste comportarse en magnitudes superiores, o porque de los programas planificados no se ejecute alguno y estas situaciones proporcionan ajustes en los ingresos participativos, los que en su lugar se transfieren al presupuesto central para su distribución o redistribución a otros que lo requieran.

- ✓ De no alcanzar los recursos cedidos y los participativos por nuevos programas que se incorporan, por la ocurrencia de desastres naturales u otras situaciones no previstas en la etapa de elaboración, entonces se le dan recursos a estos presupuestos, por medio de modificaciones presupuestarias y se ven en el presupuesto local como transferencias de nivelación, pues a la vez que constituyen un ingreso, este se produce por un gasto y por ende no modifica el déficit o superávit planificado por el territorio.

- ✓ En cuanto a los gastos brinda una información completa por ramas en el caso de la actividad presupuestada, por conceptos a financiar en el caso de las empresas y de los gastos de capital tanto de las unidades presupuestadas como de las empresas, por su ejecución real devengada, la que se obtiene de los distintas informaciones que brinda cada una de las entidades vinculadas al presupuesto y de esta forma llegar al déficit o superávit.

Modificaciones presupuestarias.

Dentro de la ejecución aparece un nuevo concepto denominado modificaciones presupuestarias, éstas se pueden ver de dos maneras:

1. Aquellas que representan solicitud de recursos financieros adicionales ante la insuficiencia financiera y que pueden estar dadas por la ocurrencia de desastres naturales, decisiones de Estado que aumentan los gastos de las unidades presupuestas o empresas, o por la incorporación de nuevos programas, tanto nacionales como del territorio, así como aquellas que se realizan ante sobrantes de recursos financieros, por lo que las modificaciones presupuestarias pueden darse en los dos sentidos, adicionando recursos o disminuyendo estos, y pueden motivarse por decisiones propias de las entidades como de oficio por el MFP.
2. Aunque en menor medida están aquellas modificaciones que realizan las fuentes de ingresos, por necesidad de balancear los presupuestos locales, por incumplimiento de los recursos financieros cedidos y que motivan una transferencia de nivelación.
3. Por otra parte, para que una modificación presupuestaria proceda, debe estar avalada por un documento en el que se detalle el motivo que da origen a la misma, la que a su vez constituye el objeto de fundamentación de la modificación, la que debe cumplir con los requisitos mínimos para un análisis real de la situación que se plantea, y en la que deben ser desglosados por meses, todos los conceptos que puedan ser objeto de modificación del presupuesto del Estado.
4. De ser solicitada una modificación presupuestaria por problemas de insuficiencia o mal uso de los recursos presupuestarios, una vez que se detectan, implica una violación financiera lo que trae como consecuencia el ajuste del presupuesto, así como sanciones de corte administrativo por medio del decreto que establece las contravenciones financieras.

Verificación del gasto público.

Las comprobaciones de gastos han constituido en todos estos años un importante instrumento de control que permitían evaluar el empleo de los recursos presupuestarios y la adopción de medidas para perfeccionar el control de estos en las entidades donde se detectaban deficiencias.

Como parte del proceso puesto en vigor con la aprobación del Decreto Ley No. 192 de la administración financiera del Estado, provocó en el Sistema Presupuestario del país, perfeccionar los procedimientos vigentes para el control posterior del gasto público, como garantía ineludible de respaldo a la correcta utilización de los importantes recursos presupuestarios que cada año, en magnitudes crecientes, se destinan a los programas de desarrollo económico y social del país; imprescindible en las condiciones de descentralización que caracterizan en Cuba la ejecución de los presupuestos.

Liquidación del presupuesto.

En la liquidación anual del presupuesto, los órganos y organismos del Estado lo realizarán con el mismo orden y requisitos que se han seguido en cada una de las etapas precedentes.

En el proceso, se lleva a cabo un estado comparativo de las cifras que se utilizan como plan, pero en su presupuesto actualizado, el cual está conformado por la desagregación del presupuesto presentada por cada órgano estatal, en diciembre de cada año, en la que estarán consideradas todas las modificaciones presupuestarias aprobadas.

En este la información real solicitada, tanto del año anterior como del año que se liquida, se corresponde con la presentada al cierre de cada uno de los años involucrados, conforme a lo establecido para la ejecución del presupuesto.

Para homogeneizar las informaciones, los órganos estatales, así como aquellas entidades vinculadas al presupuesto del Estado, envían además de la información por los medios automatizados, un ejemplar del informe de liquidación, debidamente firmado por el jefe máximo del órgano estatal

o de la organización y asociación de que se trate al ministro de Finanzas y Precios.

Liquidación del presupuesto en la actividad presupuestada.

Se realiza una evaluación pormenorizada del cumplimiento de las *directivas generales y específicas*, para la elaboración del presupuesto, por las diferentes ramas de la actividad presupuestada, en la que se explican detalladamente las causas que provocan el incumplimiento de las mismas. Así mismo, se da una valoración general del cumplimiento de las cifras aprobadas, explicando las mayores desviaciones tanto en exceso, como en defecto que pueda haber sucedido en el ejercicio fiscal que se liquida, en la que se incluye un análisis de las metas y objetivos principales alcanzados con el presupuesto aprobado.

- Por los ingresos: Se efectúa un análisis de los aportes al presupuesto realizado por cada uno de los entes vinculados con el presupuesto, de aquellas actividades que generen ingresos y que están consideradas dentro de la actividad presupuestada, tales como actividades productivas o comerciales autorizadas, círculos infantiles, cobro de transporte obrero, entre otros. Así mismo, el aporte por el resultado positivo de las unidades o actividades presupuestadas de tratamiento diferenciado, haciendo énfasis en las desviaciones más significativas de dichos ingresos, no solo por su magnitud relativa en cuanto a las cifras, sino en lo relacionado con la importancia y peso que corresponde a cada actividad.

- En los gastos: Se da una valoración concreta por cada entidad, del comportamiento del presupuesto aprobado para el año fiscal que se liquida por los diferentes conceptos de gastos. Esta información se hace tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, para ello se hace una explicación de la ejecución de los gastos de personal por cada una de las ramas, en las que se especifique el cumplimiento de los gastos de salario, evaluando las desviaciones del salario medio

y cuantificando lo que corresponde a medidas salariales. Así mismo, se explica el comportamiento del promedio de trabajadores, especificando lo que corresponde a los graduados, desglosados en técnicos de nivel medio y nivel superior y la incorporación de otros trabajadores para completar las plantillas aprobadas.

También se evalúa el comportamiento de los gastos de seguridad social a corto plazo en relación con el límite aprobado, enumerando las causas que llevaron al deterioro del mismo, en caso que suceda.

- En cuanto a los gastos correspondientes a la ejecución de los gastos de bienes y servicios, la entidad realiza un análisis de las partidas y epígrafes que presenten las mayores incidencias, en cada una de las ramas, se analizan las inversiones reales ejecutadas, explicando el destino fundamental del financiamiento, las inversiones terminadas en el período que se informa, así como las paralizadas en las que se expresa el grado de ejecución en que se encuentran las mismas y las causas que motivaron su paralización.

Para fundamentar el comportamiento de los gastos devengados se debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes conceptos.

- Los programas, actividades y niveles de actividad que se garantizan con el presupuesto aprobado.
- Apertura de nuevas unidades presupuestadas u otras causales que signifiquen una mayor ejecución del presupuesto aprobado.
- Número de las instalaciones reparadas con el desglose de las mismas por su destino social.
- Las desviaciones presentadas en los grupos normados de cada rama y las causas que provocaron las mismas, así como el análisis de aquellos grupos presupuestarios que sin ser normados presenten desviaciones significativas con respecto a lo planificado.

- Conjuntamente con ello se debe efectuar una valoración general de los resultados alcanzados con respecto a lo planificado por aquellas actividades declaradas en tratamiento diferenciado, tanto en relación con los ingresos como con los gastos y el resultado, señalando aquellas causas que tengan mayor incidencia con el mismo.
- Igualmente se hace una evaluación de los indicadores de salario, salario medio, depreciación y amortización, inversiones materiales y promedio de trabajadores, donde se expongan las causas que conllevan al deterioro o incumplimiento de los mismos.

Liquidación del presupuesto de la seguridad social.

Esta es exclusiva del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pues como rector de la seguridad social del país confecciona el informe anual de ejecución del presupuesto de éste.

- Las bases de comparación de la ejecución real del presupuesto, que se utiliza para este informe, son las cifras aprobadas para el año más las modificaciones presupuestarias que se hayan aprobado, así como la ejecución real del año precedente al que se liquida, haciendo una valoración general en la que queden expuestas las principales desviaciones detectadas y los motivos que las generaron. Adicionalmente se analizan pormenorizadamente las pensiones por edad e invalidez y muerte, pensiones por invalidez parcial, así como, las prestaciones por maternidad.
- Esta valoración se hace por medio de la información acumulada con el detalle necesario de las fuentes y los destinos que lo integran, así como de la transferencia recibida del presupuesto central para su nivelación.

Liquidación del presupuesto de la actividad empresarial.

En tal sentido se realiza una evaluación pormenorizada del cumplimiento de las *directivas generales y específicas*, para la elaboración del presupuesto, por las diferentes empresas que reciban recursos presupuestarios, en la que se explican detalladamente las causas que provocan el incumplimiento de las mismas.

- Por el cumplimiento de los ingresos: Se expone de forma resumida el cumplimiento de los impuestos, tasas, contribuciones y aportes a que están obligados a realizar las empresas a partir de los compromisos establecidos. Para ello se evalúa de forma pormenorizada su cumplimiento de acuerdo a lo planificado para: el impuesto sobre las ventas, de circulación, y del impuesto sobre los servicios, entre otros que aunque no se desarrollan pueden tener un peso significativo dentro de los resultados de las empresas.
- De la eficiencia de las empresas: Se realiza una evaluación de la eficiencia de las empresas y su vinculación con los aportes realizados al presupuesto por el impuesto sobre utilidades y por el rendimiento de la inversión estatal, así como: del subsidio por pérdidas recibido del presupuesto.
- De presentar la empresa disminución de sus utilidades, expondrán las causas que lo provocan, de ahí que su análisis de haga por cuatro variantes que son:
 1. Empresas que planificaron utilidad y obtuvieron utilidad, en las que su análisis se centraría en el caso de que la utilidad obtenida al finalizar el año fuera inferior a la planificada, en la que exponen las causas que llevaron a que no se cumpliera con la misma.
 2. Empresas que planificaron utilidades y obtuvieron pérdidas, en la que se evalúan las causas que provocaron estos resultados, para

de esta forma verificar si son por causas imputables a ellas o tuvieron que ver con decisiones de Estado.

3. Empresas que planificaron pérdidas y obtuvieron utilidad, en tal sentido aunque muchas veces se ve como inconsistencia de plan no siempre es así, pues su análisis se centraría en la gestión, en la incidencia que haya podido haber de años anteriores, en su expresión en la reducción de los costos de producción o por que hayan podido estabilizar las fuentes de materias primas que garanticen los niveles de producción de estas empresas.
 4. Empresas que planificaron pérdidas y obtuvieron pérdidas, en tal sentido se explica pormenorizadamente aquellas empresas que obtuvieron pérdidas por encima de lo planificado. En este caso el análisis se realiza por los diferentes conceptos que lo generaron.
- Además, se hace un análisis del comportamiento de los diferentes conceptos de transferencias que otorga el presupuesto de la actividad empresarial, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, debiendo explicarse las causas que generaron desviaciones en relación con el presupuesto actualizado.
 - En aquellas entidades que son beneficiarias del subsidio a productos y del subsidio por diferencia de precios se detallan, hacen su análisis por los diferentes productos a los cuales se les asignó subsidio de acuerdo a lo planificado.
 - Por supuesto, una vez terminado el año estas entidades calculan el monto del impuesto a pagar a partir de su utilidad contable pero depurándola hasta llegar a su utilidad fiscal, el impuesto sobre utilidades y es aquí donde se establece el vínculo de las empresas con el presupuesto por la vía fiscal.
 - Ya terminado este proceso comienza el vínculo de las empresas con el presupuesto de Estado pero en su calidad de dueño, de ahí que parta

de la utilidad contable después de impuesto para determinar lo que éstas deben aportar como rendimiento a la inversión estatal y la posibilidad de creación de reservas y provisiones para el financiamiento de inversiones y otros, siempre y cuando cumplan con los postulados propuestos en la etapa de plan, para ello:

Liquidación del presupuesto local.

Es el resumen en un balance de recursos financieros cedidos, participativos por el real, de transferencias de destino específico y de los gastos devengados al cierre del año que se liquida de los presupuestos locales, en la que participan tanto las unidades presupuestadas como las empresas tanto de la subordinación provincial como de la subordinación municipal.

Las unidades presupuestadas y las empresas estatales de subordinación local ubicadas en cada provincia liquidan de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente, presentando a la dirección de finanzas del órgano municipal o provincial del poder popular el informe correspondiente.

Las direcciones municipales consolidan la información y la presentan a la dirección provincial de Finanzas y Precios en el modelo de liquidación del presupuesto local, que constituye el balance de ingresos y gastos del municipio.

Las direcciones provinciales de finanzas y precios elaboran el mencionado modelo el que se entrega al MFP en la fecha establecida, con el total del presupuesto provincial, el cual refleja el déficit o superávit que estas tienen al terminar el año, así como la información de los gastos de capital tanto de las empresas como de las unidades presupuestadas y que son financiadas por el presupuesto central.

Además de lo expuesto hasta ahora que es consolidado provincial, se confecciona un modelo similar para la información correspondiente solo de la subordinación de la provincia el que sumado al de los municipios nos da la visión general de la provincia, mostrando así su déficit o superávit y siempre ajustado a lo real ejecutado en cada uno de ellos.

Resumen.

Resumiendo, el presupuesto en Cuba se realiza por un sistema integrado desde su etapa inicial hasta su final, mantiene una secuencia tanto de los indicadores a presentar por cada una de las entidades vinculadas con él, así como de los modelos que se utilizan para ello, partiendo siempre desde la base y agregándose por los distintos niveles de subordinación, hasta que llega la información al MFP, el que realiza los análisis pertinentes de la ejecución y donde determina si se cumplieron o no las directivas generales y específicas que se promovieron para el ejercicio económico en cuestión, de esta forma hace a liquidación del presupuesto del Estado la que es presentada y aprobada por la Asamblea Nacional, o se realizan los ajustes pertinentes ante las sobre-ejecuciones que se hayan presentado siempre que estas no hayan sido motivadas por decisiones centrales, que en tal caso se modificaría para mantener el equilibrio presupuestario del año, y por tanto su aprobación definitiva como que se cumplieron los objetivos trazados.

Como se observa, aunque existen algunas diferencias entre lo que en materia de presupuesto existe en el mundo, Cuba se ajusta plenamente a lo que se establece por la organización internacional de presupuesto público, de ahí que en la actualidad muchos países del área estén estudiando el sistema presupuestario cubano para su implantación en otras regiones, siempre adaptado a sus condiciones específicas.

CAPITULO 3. SISTEMA TRIBUTARIO.

El sector público necesita recursos para realizar sus actividades, o sea, para hacer frente a los gastos e históricamente los impuestos han sido la categoría más representativa, cualitativa y cuantitativamente, en la financiación del Estado.

Los criterios esenciales para juzgar un impuesto son precisamente aquellos que justifican la intervención del Estado en la economía: eficiencia y equidad.

El sistema tributario puede ser definido como una institución jurídica, política y económica que regula la relación existente entre los ciudadanos y el Estado, mediante la cual aquellos tienen la obligación de aportar y éste el derecho a exigir una parte de los bienes de los primeros para sufragar las necesidades comunes mediante la prestación de los servicios públicos.

El principal objetivo de los sistemas tributarios es recaudar los recursos para financiar el gasto público de la forma más eficiente, así como asegurar una distribución equitativa de la carga tributaria.

El tributo es considerado el recurso genuino del Estado, ya que su captación se realiza fiscalmente en forma definitiva o provisoria, aun cuando existen desequilibrios económicos, son obligatorios desde el punto de vista jurídico, regidos por principios, cuestiones que serán tratadas a continuación.

A. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA IMPOSICIÓN.

El conocimiento de la historia de la imposición y de sus factores condicionantes puede permitir valorar la evolución futura de una estructura tributaria, de ahí que resulte importante efectuar una retrospectiva histórico lógica, que sin embargo, no debe reducirse a un recuento de los tributos vigentes porque resulta necesario conocer y valorar las fuerzas que han decidido su presencia e importancia en la estructura fiscal de un país.

Los impuestos son tan antiguos como la propia historia de la sociedad. En la biblia se hace referencia a la obligación de aportar un diezmo de la producción para el mantenimiento de los sacerdotes, así alcanzaron un gran auge en la edad media, Egipto y Persia contaron con sistemas tributarios bastante complicados, con impuestos de carácter industrial y otros indirectos como el de aduana. En esa época el pago se realizaba al obligar a los siervos a prestar servicios o a realizar pagos en especie para sus señores. Grecia y Roma cargaban estos impuestos inicialmente a extranjeros.

Joseph E. Stiglitz (1995) plantea en su obra "La economía del sector público", que existen dos distinciones fundamentales entre los tributos feudales y los modernos. Con relación a los primeros los individuos no podían abandonar su feudo y además estaban obligados a trabajar. Actualmente solo se obliga a los individuos a compartir con el Estado los ingresos recibidos por diversas fuentes.

En la actualidad diversos autores han desarrollado hipótesis para explicar la evolución de la imposición. La enunciada por Brochier en 1952, diferencia tres tipos de fiscalidad asociadas al nivel de desarrollo económico, de modo tal que describe el sistema fiscal de los países subdesarrollados, de los que tienen un desarrollo intermedio y de los países desarrollados. Esta hipótesis posee un carácter descriptivo e ignora las relaciones causales y otras fuerzas determinantes del cuadro fiscal de un país.

Musgrave (1993) en su obra "Sistemas fiscales" asocia la evolución impositiva a tres factores condicionantes: económicos, políticos y sociales, por lo que ofrece una versión más explicativa. Distingue en la evolución impositiva dos periodos esenciales: el primero donde predomina la agricultura, la pequeña dimensión de los procesos fabriles y el escaso desarrollo de la contabilidad empresarial, explicando la imposición sobre el producto agrícola, el gravamen de circulación de bienes como los principales tributos. En el segundo periodo, por el aumento de la dimensión empresarial, la mejora de la contabilidad y la influencia de factores políticos y sociales son posibles la aparición del impuesto sobre la renta, así como una mayor diversidad y complejidad en cuanto al sistema impositivo.

El hacendista español, Enrique Fuentes Quintana, 1986, considera al respecto, que las principales tendencias que se pueden apreciar en la evolución de los impuestos están relacionados con la presencia de la imposición sobre la renta, un decrecimiento de la imposición sobre la propiedad y la circulación exterior de la riqueza, así como una mayor importancia de los gravámenes sobre las ventas y consumos específicos. En el análisis de la estructura fiscal existen factores que la condicionan y determinan, los cuales deben ser considerados al abordar el sistema fiscal de un país, estos se relacionan con:

- Los objetivos de la política impositiva derivados de la esencia del sistema y de la política económica y social. Los impuestos constituyen medios para alcanzar determinadas soluciones, por lo que la elección de uno o de otro impuesto en un sistema fiscal corresponde a los fines propuestos.
- La estructura fiscal es parte de la estructura económica, por lo que la situación general de ésta constituye un término de referencia para orientar y analizar la estructura tributaria.
- Las innovaciones fiscales aceptadas internacionalmente, tanto en las figuras fiscales como en las valoraciones de los efectos económicos asociados, determinan el cuadro impositivo vigente.

Del tributo al impuesto.

Tributo, impuesto y contribución, son tres términos que suelen utilizarse como sinónimos cuando en realidad no describen lo mismo.

La voz tributo, utilizada en los modelos feudales para designar las prestaciones pecuniarias de los vasallos en reconocimiento del señorío, ha prevalecido adjetivada para designar el conjunto de impuestos existentes en un país o época.

Contribución es un término genérico que designa aportación voluntaria o forzosa para la consecución de un fin, forman parte de los tributos y son pagos que se realizan al Estado o al sector público asociado con un beneficio personal.

Otro elemento dentro de los tributos lo presentan las **tasas**, que al igual que las contribuciones, son pagos realizados al sector público relacionados con un servicio prestado por éste, o sea, que en estos dos casos existe una contraprestación del sector público a los individuos, lo que principalmente los diferencia de los impuestos como otro elemento más dentro de los tributos.

Definición y elementos que integran el impuesto.

Existen múltiples definiciones de impuestos dentro de la doctrina de la hacienda pública. El vocablo impuesto proviene del latín "imposito" que significa aportación pecuniaria exigida por el Estado, y que los individuos están en obligación de satisfacer para la prestación de los servicios públicos.

A lo largo de la historia económica, diversos autores han definido el concepto de impuesto. Según Fritz Neumark, "... es la transmisión de valores económicos desde los particulares hacia el Estado".

Enrique Fuentes Quintana (1986) plantea que "es una obligación coactiva y sin contraprestación, de efectuar una transmisión de valores económicos a favor del Estado y que los entes menores subrogados a él, por un sujeto económico, en virtud de una disposición legal siendo fijados las condiciones de la prestación de un modo autoritario, por el sujeto activo de la obligación tributaria".

Emilio Albi (1993) y otros autores españoles contemporáneos definen el impuesto como:

"... una transferencia económica que establece coactivamente el sector público a su favor y que debe estar establecida por medio de una ley".

En términos generales se puede considerar que ellos representan una transmisión obligatoria de valores económicos, fundamentalmente monetarios, a favor del Estado, en virtud de una disposición legal, con el fin de satisfacer necesidades sociales y lograr determinado equilibrio socio-económico.

Entre los rasgos distintivos de esta categoría se encuentra la coactividad u obligatoriedad con ausencia de contraprestación en el sentido que constituyen prestaciones, que no dependen en su existencia y exigibilidad

de la voluntad de los obligados y que nace como consecuencia de la aplicación del poder fiscal del Estado, o sea, de su capacidad de imponer cargas económicas a los ciudadanos y residentes de un país para sufragar la provisión de bienes públicos. Conectada con esta peculiaridad de la variable impositiva está su carácter normativo, ya que los tributos, en general, se establecen por ley, garantizando la adecuada seguridad jurídica a los obligados.

Para conceptualizar más ampliamente los impuestos resulta necesario analizar sus principales elementos integrantes, para lo cual cabe distinguir siete elementos esenciales en cualquier figura impositiva:

a) Hecho imponible.

Se entiende por hecho imponible aquella circunstancia cuya realización, de acuerdo con la ley, origina la obligación tributaria. Son hechos imponibles la obtención o imputación de una renta en los impuestos sobre la renta; la propiedad de bienes y la titularidad de derechos económicos en los impuestos de patrimonio; la adquisición de bienes y derechos por herencia o por donación en los impuestos de sucesiones y donaciones; la entrega de bienes y la prestación de servicios en los impuestos sobre las ventas, etc.

b) Base imponible.

La base imponible es la cuantificación y valoración del hecho imponible. Se trata en general de una cantidad de dinero (en los impuestos de renta, patrimonio, volumen de ventas, etc.).

En algunos impuestos cabe distinguir el concepto de base liquidable, que es la resultante de aplicar a la base imponible determinadas deducciones previstas por la ley.

Se pueden diferenciar dos métodos para determinar la base del impuesto. El sistema de evaluación directa exige la elaboración de cálculos apoyados en documentos y datos contables. Para que este método funcione adecuadamente debe apoyarse en tres pilares:

- la existencia de declaración voluntaria del contribuyente.

- el establecimiento de adecuados mecanismos de inspección, con objeto de detectar situaciones de no-declaración y de eventual falsedad en las declaraciones realizadas.
- la aplicación de un régimen de sanciones efectivas en los casos en los que la inspección, y en su caso los tribunales, así lo determinen.

El segundo método de determinación de la base imponible es el sistema objetivo o indiciario, que utiliza determinados signos externos o índices para estimar la base imponible.

El tercer método de determinación es la estimación indirecta, se utiliza en aquellos casos en que la ley prevé que la administración tributaria sea quien fije la base imponible, generalmente en aquellos casos en que por causas imputables al propio contribuyente no haya sido posible establecer la base imponible por el método de base real. Este régimen se usa con los datos o antecedentes disponibles que sean relevantes al efecto, utilizando aquellos elementos que indirectamente acrediten la existencia de los bienes y rentas o de los ingresos, ventas, costos o rendimientos que sean normales para el sector económico en que se produzcan y valorando los signos o índices de los sujetos pasivos, según los datos o supuestos que se posean en situaciones similares o equivalentes.

La principal ventaja del método de evaluación directo es que tiende a ofrecer aproximaciones más precisas de la base imponible, aunque como contrapartida, los costos administrativos para la administración fiscal y para los contribuyentes son superiores. Por su parte, el sistema objetivo es más cómodo y barato en términos administrativos, si bien ofrece peores estimaciones de la base imponible.

En general, los métodos directos de evaluación de la base imponible, aunque administrativamente más caros, permiten un reparto más justo de los impuestos, ya que la determinación de la base guarda mejor relación con la capacidad real del contribuyente; y por otra parte, tienden a ofrecer una mayor capacidad recaudatoria neta, en la medida que los sistemas indiciarios suelen infravalorar las bases imponibles. Además, dentro de la base imponible no se debe dejar de mencionar las deducciones.

c) Tipo de gravamen o tipo impositivo.

Se entiende por tipo de gravamen aquella proporción o cantidad que se aplica sobre la base imponible con objeto de calcular el gravamen. Dicha proporción puede ser fija o variable. De acuerdo con la medida de progresión del tipo medio se define como una estructura:

- Progresiva: como aquella en la que el tipo medio crece al aumentar la base imponible.
- Proporcional: si el tipo medio es constante.
- Regresiva: Cuando el tipo medio decrece al aumentar la base imponible.

d) Cuota tributaria.

La cuota tributaria es aquella cantidad que representa el gravamen, y puede ser una cantidad fija o el resultante de multiplicar el tipo impositivo por la base imponible o liquidable.

e) Deuda tributaria.

Constituye la deuda tributaria el resultado de reducir la cuota con posibles deducciones (incentivos de política económica, bonificaciones, impuestos ya pagados, etc.) y de incrementarla con posibles recargos (de carácter legal, intereses por mora y sanciones).

f) Elementos temporales.

Cabe distinguir diversas fechas clave en el ciclo de la vida del impuesto: las fechas en que se origina y termina el período impositivo del impuesto; esta última coincide con la fecha en que se origina la deuda tributaria (o fecha de devengo); las fechas de declaración, en su caso, y de recaudación o pago; y finalmente la fecha de prescripción, que constituye una de las vías de extinción de las obligaciones tributarias.

g) Sujeto pasivo.

Se entiende por sujeto pasivo a la persona natural o jurídica que está obligada por ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias. Cabe distinguir entre contribuyente, al que la ley impone la carga tributaria, y responsable legal o sustituto del contribuyente, que está obligado al cumplimiento material o formal de la obligación.

Clasificación de los impuestos.

Son numerosas las clasificaciones que, desde un punto de vista doctrinal, se han esbozado en torno a los impuestos. Entre ellas se encuentran:

1. Según la naturaleza económica de los flujos o stocks gravados.

- Impuestos que gravan a la renta.
- Impuestos que recaen sobre el patrimonio o riqueza.
- Impuestos que afectan el consumo de bienes y servicios.

2. Según las características de la base imponible se clasifican en:

- Impuestos directos.
- Impuestos indirectos.

Si alguna distinción entre impuestos ha merecido históricamente una atención importante en la teoría de la hacienda pública es la clasificación que diferencia entre impuestos directos e indirectos:

Se consideran **impuestos directos** aquellos de carácter personal que se establecen directamente sobre determinados contribuyentes (individuos o empresas).

Los **impuestos indirectos** son de carácter objetivo, se establecen, generalmente, sobre bienes y servicios, se recaudan con ocasión de determinadas decisiones individuales que suponen manifestaciones indirectas de capacidad de pago (consumo, transacciones de activos, etc.) y dan lugar habitualmente a fenómenos de traslación.

3. Según el vínculo que se establezca entre el responsable tributario y el objeto imponible se clasifican en:

- Impuestos personales.
- Impuestos reales.

Otra clasificación de impuestos es la que establece una distinción entre impuestos personales e impuestos reales la cual es de crucial importancia cuando se considera la equidad del sistema impositivo. La equidad debe

ser considerada en términos de distribución de la carga resultante entre las personas, considerando que la carga de todos los impuestos, incluyendo los que recaen sobre las cosas, ha de ser soportada por las personas.

Los **impuestos personales** son impuestos que se ajustan a la capacidad de pago personal de los contribuyentes, los **impuestos reales** (impuestos sobre las cosas) recaen sobre las actividades u objetos como tales, las compras, las ventas o la posesión de la propiedad, independientemente de las características del que realiza la operación o del propietario.

Los impuestos reales como tales son inferiores a los impuestos personales, bien diseñados y aplicados directamente, de forma que se tome en consideración la capacidad de pago de cada contribuyente en particular. Dado que los impuestos deben ser liquidados en el lado de las familias, generalmente tienden a ser superiores en equidad a los aplicados sobre las empresas.

4. Según se aprecien las condiciones particulares del sujeto pasivo se clasifican en:
 - Impuestos objetivos.
 - Impuestos subjetivos.

De la clasificación anterior se deriva la establecida de acuerdo a la determinación de la cuota tributaria. Los **impuestos objetivos** gravan una determinada riqueza sin tener en cuenta las circunstancias personales del sujeto pasivo.

Los **impuestos subjetivos** son aquellos en que la situación personal del sujeto pasivo se tiene en cuenta, de una u otra forma, para determinar la existencia y cuantía de la cuota.

5. Según el fraccionamiento o no del hecho imponible:
 - Instantáneos.
 - Periódicos.

Por último, la literatura considera la clasificación de **impuestos instantáneos** como aquellos cuyo hecho imponible se agota por su propia naturaleza en un cierto período de tiempo y se tiene en cuenta por la ley sólo cuando se ha realizado completamente. No hay fraccionamiento del hecho imponible.

Los **impuestos periódicos** son aquellos cuyo hecho imponible es una situación o un estado que se prolonga indefinidamente en el tiempo. El legislador fracciona el hecho imponible en su duración, en diferentes períodos impositivos, correspondiéndole a cada uno de ellos el nacimiento de la obligación tributaria.

Principios de imposición óptimos.

Bajo la premisa de que el impuesto es un instrumento utilizable para el bienestar de la sociedad, permitiendo una adecuada financiación de la política pública, existe el acuerdo de cuáles son las condiciones que debe reunir un buen sistema tributario. Todo sistema de impuestos debe responder a una serie de requisitos esenciales como:

- a) Justicia fiscal.
- b) Eficiencia económica.
- c) Sencillez administrativa.
- d) Flexibilidad.

La **justicia fiscal** constituye un criterio básico para diseñar o reformar un sistema tributario, un sistema fiscal se considera justo si está dotado de equidad, tradicionalmente para medirlo se han utilizado dos enfoques, uno llamado en el principio del beneficio y otro en la capacidad de pago de los contribuyentes.

De acuerdo con **el principio del beneficio**, un sistema equitativo es aquel en el cual cada individuo paga impuestos en función de los beneficios recibidos del sector público. Este constituye una aplicación de los principios del mercado, ocupando los impuestos un papel semejante al de los precios. Su principal ventaja es su posibilidad de establecer relación entre la recaudación y su finalidad, sin embargo, presentan grandes dificultades

para su puesta en práctica ya que los individuos no se encuentran estimulados a relevar su demanda porque les producirá una obligación tributaria, estratégicamente se comportan como usuarios gratuitos.

El **principio de capacidad de pago** considera la capacidad económica del contribuyente, el índice más utilizado para medirla es la renta. Este enfoque introduce los conceptos de **equidad horizontal** al requerir que las personas con igual situación económica tengan una deuda tributaria similar y **equidad vertical** donde los individuos con capacidades diferentes tienen impuestos diferentes.

El principio enunciado anteriormente precisa la atención a dos cuestiones fundamentales: la determinación de un índice adecuado para la medición de la capacidad de pago y diferenciar tributariamente a la capacidad de pagar impuestos de los individuos. Este índice históricamente se ha analizado tomando como base la renta, el patrimonio y el consumo. El índice ideal debe abarcar todas las formas de obtener beneficios económicos, tomando en consideración la estructura económica en la que se origina la imposición, las posibilidades de aplicación y su grado de complejidad.

La renta constituye el índice generalmente aceptado para medir la capacidad de pago. Utilizada con este fin debe definirse lo más ampliamente posible considerando todas las formas de afluencia.

Con relación al segundo aspecto referido al tratamiento fiscal diferente a individuos económicamente desiguales, en las estructuras tributarias contemporáneas se establecen impuestos progresivos como criterio de reparto de la imposición, con mayor aceptación para lograr equidad vertical, aquí se debe analizar el criterio de **igualdad de sacrificio** refiriéndose a que el sacrificio soportado por el pago impositivo debe ser igual entre los individuos.

La principal ventaja del principio de capacidad de pago es que introduce mecanismos de redistribución de los ingresos y su mayor deficiencia se relaciona con la elección del índice más adecuado para medir la capacidad de pago de los contribuyentes.

Otro principio tributario plantea que la imposición deberá **ser eficiente**, lo cual precisa el estudio de dos aspectos fundamentales de la carga impositiva: los costos de administración y las distorsiones impositivas o exceso de gravamen.

El proceso de recaudación necesita personal y aseguramiento técnico. Para que esto se realice eficientemente precisa de calidad con el mínimo de costos atendiendo a las tecnologías y procedimientos administrativos, al control y a sus costos asociados, al nivel de complejidad de la estructura impositiva y al grado de centralización de la administración tributaria.

Otro aspecto a considerar para lograr la eficiencia se relaciona con el análisis del grado de distorsión introducido por el gravamen, para determinar la magnitud en que el gravamen conduce a los individuos a modificar su conducta económica a fin de alterar sus obligaciones fiscales. Este exceso de gravamen constituye un costo de eficiencia asociado al impuesto.

La mayoría de los impuestos son distorsionantes, excepto los de suma fija donde el individuo no puede alterar su deuda tributaria modificando su conducta económica. Lo anterior, en principio puede conducir a preferir los impuestos de suma fija, sin embargo, ello atentaría sobre la equidad vertical del sistema. Como puede inferirse, existe relación entre eficiencia y equidad, de lo que se trata entonces es de alcanzar la recaudación requerida, reducir al menor grado posible las distorsiones impositivas y garantizar la equidad.

El tercer requisito de un buen sistema fiscal es la **flexibilidad**, la cual reclama la adecuación entre las variaciones de la renta nacional y la deuda tributaria de los contribuyentes, ya que el diseño, aprobación y ejecución de la política fiscal requiere de un periodo de tiempo, sin que pueda olvidarse el hecho de que en éste se producen cambios económicos.

La **sencillez administrativa** es otro de los principios tributarios y plantea la necesidad de dotar al sistema fiscal de claridad, comodidad y certeza a la hora de los contribuyentes realizar el pago de impuestos.

El objetivo esencial de cualquier impuesto es recaudar fondos para financiar el gasto público. Sin embargo, los impuestos y particularmente los que gravan la renta de los individuos se le asignan objetos redistributivos.

Es decir, los impuestos se diseñan intentando que la renta disponible o neta de impuesto sea más igualitaria que la renta antes de impuesto. Por otra parte, como los impuestos tienen efectos sobre las decisiones económicas de los individuos y las empresas se le atribuyen también funciones de asignación de recursos y estabilización.

En este sentido, no todos los impuestos tienen la misma capacidad recaudatoria, ni permiten alterar igualmente la distribución de la renta o riqueza, ni modifican el mismo grado de conducta de los agentes privados.

Resumen.

Los ingresos del Estado están representados por los recursos que necesita para llevar a cabo su actividad, la satisfacción de necesidades sociales.

De manera especial el impuesto ha sido y continua siendo el ingreso genuino con que cuenta el Estado, ha sido definido de diferentes formas y por diversos autores, pero en todas se acentúa el carácter coactivo, la ausencia de contraprestación y unilateralidad a favor del Estado.

Existen una serie de elementos que integran un impuesto entre los que se encuentran el hecho imponible, base imponible, tipo impositivo y deuda tributaria, todos conforman la estructura fiscal de cada figura impositiva.

Los impuestos se clasifican de diversa formas considerando su incidencia, ya sea sobre individuos u empresas o sobre bienes y servicios, lo cual los convierte en directos e indirectos, reales o personales, objetivos o subjetivos, instantáneos o periódicos.

Un sistema fiscal debe responder a criterios de justicia fiscal, eficiencia económica, flexibilidad y sencillez administrativa.

Preguntas de control.

1. Discuta las analogías y diferencias que presentan las siguientes figuras en relación con los impuestos:
 - El cumplimiento del servicio militar.
 - El pago de tarifas por parquear en la calle de una ciudad.
 - Multas por infracciones de códigos de tránsito.
2. Imagine que la carga impositiva se distribuye de forma aleatoria. ¿Es óptimo este sistema impositivo?

3. Considere cada uno de los siguientes planteamientos y diga si son falsos o verdaderos. Justifique en ambos casos.
 - a) De acuerdo con el principio del beneficio, un sistema fiscal es equitativo si cada individuo paga impuestos en función de los beneficios recibidos del sector público.
 - b) Contribución es un término genérico que designa aportación voluntaria o forzosa para la consecución de un fin, forman parte de los tributos y son pagos que se realizan al Estado o al sector público asociado con un beneficio personal.
 - c) El principio de capacidad de pago considera la capacidad económica del contribuyente, diferenciando tributariamente a la capacidad de pagar impuestos de los individuos.
 - d) Otro elemento dentro de los tributos lo presentan las tasas, que al igual que los impuestos, son pagos realizados al sector público relacionados con un servicio prestado por éste.
4. Existe coincidencia en que la carga de los impuestos debe estar justamente repartida. El problema consiste en que un mismo concepto de justicia no es compartido generalmente, unos opinan que los impuestos deben pagar los beneficios recibidos (principio del beneficio) y reflejar la capacidad de pago (principio de capacidad de pago). ¿Cómo lograr la conciliación adecuada entre estos dos criterios?

B. FIGURAS TRIBUTARIAS MÁS IMPORTANTES.

Impuesto sobre la renta personal.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas constituye en la actualidad la fuente de recurso más importante de sector público en las economías desarrolladas, se trata además del impuesto que introduce los efectos más importantes sobre las decisiones económicas de los contribuyentes: sobre el ahorro, la oferta de trabajo, sobre la aceptación de riesgos, etc. Finalmente su propia capacidad recaudatoria convierte el impuesto sobre la renta personal en un potente instrumento redistributivo y en figura central de cualquier sistema tributario.

¿Por qué un impuesto sobre la renta personal? ¿Cuál es la justificación de esta modalidad impositiva?

La respuesta es obvia es su capacidad recaudatoria. Aproximadamente un tercio de los ingresos públicos totales proceden, como media, de los impuestos de renta sobre persona en economías desarrolladas.

La importancia del impuesto sobre la renta no se apoya únicamente en su capacidad a la hora de recaudar ingresos para el sector público, sino también en la valoración de la renta como un buen índice de capacidad de pago de los contribuyentes. En consecuencia, la obtención de la renta se convierte en un hecho imponible apropiado para cumplir el principio de justicia fiscal.

La creencia de que el impuesto sobre la renta es el más equitativo de todos los impuestos se deriva de la convicción de la renta neta es una medida de la capacidad de pago de una persona para disponer de recursos económicos e intuitivamente parece ser un buen índice para financiar la hacienda de un país.

Este impuesto es una creación de siglo XX, cuando el desarrollo económico de los países ha ofrecido las bases necesarias para su aplicación.

Así, en primer lugar se debe destacar que su aparición ha sido posible cuando la renta de las personas ha empezado a considerarse un **índice de bienestar individual**.

Determinación de la renta imponible.

La definición de renta fiscal resulta crucial en el estudio del impuesto sobre la renta personal, en este sentido se distinguen dos enfoques esenciales.

De acuerdo a su enfoque legal, la norma fiscal ofrece un conjunto de ingresos considerados renta y sujetos a impuestos entre los que se encuentran:

- Salarios.
- Dividendos.
- Alquileres.
- Intereses de bonos exceptuando los de la deuda pública.
- Obligaciones.
- Pensiones (su tratamiento supone un tratamiento tributario diferido de la renta.

El enfoque económico parte de una definición ideal de renta fiscal y trata de acercar la delimitación legal a dicha definición.

En la primera mitad del siglo XX Robert Haig y Henry Simons aportaron un concepto, definiendo la renta como el valor monetario del incremento neto de la capacidad de consumo de un individuo durante un periodo del tiempo. Es la que hoy se denomina renta extensiva o ampliada, la renta personal puede ser definida como la suma algebraica de:

- a) el valor de mercado de los derechos ejercitados en el consumo
- b) el cambio en el valor de los derechos de propiedad entre el comienzo y el final del periodo.

De acuerdo con esta definición el consumo incluye:

- ✓ Los bienes y servicios adquiridos durante el período.
- ✓ El autoconsumo producido durante el período.
- ✓ Los servicios derivados de la utilización de bienes de consumo duraderos.
- ✓ Alguna valoración del ocio o tiempo libre.

Las ganancias de capital constituyen un aumento del poder económico que incrementa la capacidad de pago de los contribuyentes. En consecuencia, ¿deberían incluirse como renta?, ¿acaso esto permitiría la compensación de las pérdidas de capital, no solo contra las ganancias sino en general?

La no inclusión de las ganancias de capital en el concepto fiscal de renta implicaría una ruptura del criterio de equidad, individuos que reciben ingresos en forma de intereses, dividendos o de alquileres serían gravados de forma diferente de aquellos otros que reciben su renta como incremento del patrimonio, y además sería un incentivo a convertir en ganancias de capital, rentas que se obtendrían normalmente como intereses o dividendos con objeto de reducir la carga tributaria.

Aunque esta definición teórica de renta extensiva constituye posiblemente la mejor aproximación a la capacidad de pago de los contribuyentes (al menos entre los posibles conceptos de rentas), su aplicación en la práctica dista de ser sencilla.

La adecuación del concepto de renta extensiva a la realidad fiscal exige, considerando lo anterior una reformulación para hacerla más operativa.

Este ajuste se debe realizar:

1. Incluyendo un conjunto explícito o genérico de rendimientos o de ganancias de capitales realizados que puedan ser controlados por la administración tributaria para determinar la renta bruta o integra del impuesto.
2. Mediante la consideración de un conjunto de gastos deducibles, deducciones en la base y deducciones en la cuota.

Deducciones.

Las formas que adoptan las exenciones estándar más habituales son las deducciones que reduce la base imponible del impuesto y en consecuencia disminuyen el tipo marginal del sujeto y los créditos fiscales o deducciones de la cuota que son deducciones que reducen la cuota impositiva y que son independientes del nivel de renta del sujeto.

Las deducciones detalladas se especifican separadamente en la declaración del individuo y en principio cada una de ellas requiere justificación documental (como por ejemplo recibos) para demostrar que se ha realizado efectivamente el gasto. Se consideran gastos deducibles generalmente dentro de cualquier legislación:

- a) Gastos necesarios para la obtención de los ingresos. Son ejemplos de esta categoría los gastos de viaje de trabajo, las cuotas pagadas a colegios profesionales de forma obligatoria, los gastos de personal, los gastos en material necesarios para el ejercicio de la actividad profesional, determinados gastos como comidas de trabajo, los correspondientes a amortizaciones de los activos fijos en las actividades económicas, los alquileres pagados por los inmuebles usados en la actividad, etc.
- b) Gastos personales. Se incluyen dentro de esta categoría los gastos de asistencia médica, las primas de ciertos seguros, las pérdidas por robo, incendios y otros siniestros etc.
- c) Gastos por intereses: Los pagos por intereses sobre préstamos empresariales son deducibles de la renta imponible. Además, los individuos pueden deducir los pagos por intereses hipotecarios, cuentas de crédito y pagos a plazos de bienes personales, como automóviles y televisores.
- d) Ajustes con finalidad incentivadora. Entre las deducciones que cabe incluir dentro de esta categoría se pueden mencionar las deducciones por inversión en valores mobiliarios, en vivienda propia por donativos a instituciones benéficas o culturales.
- e) Ajustes por equidad. Se trata de reducciones que permiten graduar el impuesto en función de las circunstancias personales o familiares del contribuyente. Deducciones por números de hijos, minusvalía, incapacidad, vejez, etc.

¿De qué depende que el impuesto sobre la renta personal sea un impuesto progresivo?

- a) La magnitud de los mínimos exentos

- b) La introducción de deducciones específicas en la base y de deducciones en la cuota.
- c) La estructura de la escala de los tipos impositivos.

La introducción de reducciones en la base y deducciones en la cuota de diferente naturaleza afecta a la equidad del impuesto, como se ha explicado con anterioridad. No resulta neutral sobre el grado de progresividad efectivo el establecimiento alternativo de reducciones en la base imponible o deducciones en la cuota. Considérese el siguiente ejemplo:

Sean dos individuos, el primero con un ingreso de \$250 000.00 y el segundo con un ingreso de \$100 000.00, y se trata de analizar los efectos sobre la equidad de dos deducciones diferentes:

- 1) una reducción fija en la base imponible por inversión en un plan de pensiones con un límite de \$ 10 000.00 que ambos individuos realizan;
- 2) una reducción fija en la cuota tributaria de \$2 500.00

Estructura de los tipos impositivos

DESDE	HASTA	TIPO
0	10 000	10%
10 001	30 000	15%
30 001	50 000	25 %
50 001	70 000	35%
70001	En adelante	50%

- 1) una reducción fija en la base imponible

Individuo 1

Ingreso \$250 000.00
 Cuota \$ 97000.00⁴⁵(en ausencias de reducciones
 Tipo impositivo \$97 000.00/250000.00=38%

⁴⁵ 10000*10%= 1000.00
 20000*15%= 3000.00
 20000*25%= 5000.00
 20000*35%= 7000.00
180000*45%= 81000.00
 250000 \$97000.00

Reducción	\$ 10000.00
Base imponible	\$ 240000.00 ⁴⁶
Cuota	\$ 92500.00 ⁴⁷
Tipo medio efectivo	\$ 92500/ \$250000.00=37%
Ahorro fiscal	97000.00-\$ 925000.00=\$4500.00

Individuo 2

Ingreso	\$100 000.00
Cuota	29500.00 ⁴⁸ (en ausencias de reducciones)
Tipo Impositivo	29500.00/100 000.00=29.5%
Reducción	\$10 000.00
Base imponible	90 000.00 ⁴⁹
Cuota	25 000.00 ⁵⁰
Tipo medio efectivo	25000.00/ \$100000.00=25%
Ahorro fiscal	29500.00-\$ 25000.00=\$4500.00

2) reducción fija en la cuota tributaria

Individuo 1

$$^{46} \$ 250\,000.00 - \$15\,000 = \$240\,000.00$$

$$^{47} \$10\,000.00 * 10\% = 1\,000.00$$

$$20\,000.00 * 15\% = 3\,000.00$$

$$20\,000.00 * 25\% = 5\,000.00$$

$$20\,000.00 * 35\% = 7\,000.00$$

$$\underline{170\,000.00 * 45\% = 76\,500.00}$$

$$240\,000.00 \quad \$92\,500.00$$

$$^{48} 10\,000.00 * 10\% = 1\,000.00$$

$$20\,000.00 * 15\% = 3\,000.00$$

$$20\,000.00 * 25\% = 5\,000.00$$

$$20\,000.00 * 35\% = 7\,000.00$$

$$\underline{30\,000.00 * 45\% = 13\,500.00}$$

$$100\,000.00 \quad \$29\,500.00$$

$$^{49} \$100\,000.00 - \$10\,000.00 = \$90\,000.00$$

$$^{50} 10\,000.00 * 10\% = 1\,000.00$$

$$20\,000.00 * 15\% = 3\,000.00$$

$$20\,000.00 * 25\% = 5\,000.00$$

$$20\,000.00 * 35\% = 7\,000.00$$

$$\underline{20\,000.00 * 45\% = 9\,000.00}$$

$$90\,000.00 \quad \$25\,000.00$$

Ingreso	\$250 000.
Cuota	97000.00 (en ausencias de reducciones)
Tipo Impositivo	$97\ 000.00/250\ 000.00=38\%$

Deducción de la cuota

Ingreso	\$250 000.00
Cuota	$\$ 97\ 000.00-\$2\ 500.00=\$94\ 500.00$
Tipo impositivo	$\$94\ 500.00/\$250\ 000.00=37\%$
Ahorro fiscal	$\$ 97\ 000.00-\$ 94\ 500.00=\$2\ 500.00$

Individuo 2

Ingreso	\$100 000.00
Cuota	29500.00 (en ausencias de reducciones)
Tipo Impositivo	$29\ 500.00/100\ 000.00=29.5\%$
Deducción de la cuota	
Ingreso	\$100 000.00
Cuota	$\$ 29\ 500.00^{51}-\$25\ 000.00=\$27\ 000.00$
Tipo Impositivo	$\$27\ 000.00/100\ 000.00=27\%$
Ahorro fiscal	$\$ 29\ 500.00-\$ 27\ 000.00=\$2\ 500.00$

Ahorro fiscal marginal entre alternativas

Individuo 1

$$\$ 92\ 500.00-\$94\ 500.00=(\$2\ 000.00)$$

Individuo 2

$$\$25\ 000.00-\$27\ 000=(\$2\ 000.00)$$

En este caso ambos individuos tienen idénticos ahorros fiscales, aun cuando tienen diferentes niveles de rentas, y al igual ambos pagan menos impuesto en el caso de la reducción de la base, es decir, lo más conveniente para ambos individuos es la primera alternativa, pero no es así para el Estado, ya que en esta alternativa deja de ingresar \$ 9000.00.

⁵¹ \$10 000.00*10%=1000.00	
20 000.00*15%=3000.00	
20 000.00*25%= 5000.00	
20 000.00*35%=7 000.00	
<u>30 000.00*45%=13 500.00</u>	
100 000 .00	29 500.00

Elección de la unidad del contribuyente.

Existen diversos criterios esenciales en el proceso de determinación de la unidad del contribuyente del impuesto sobre la renta:

- a) Contribución a la equidad del impuesto donde pueden destacarse tres ideas básicas:
 - ✓ Unidades tributarias con idéntica capacidad de pago deben satisfacer impuestos iguales.
 - ✓ Varios individuos que viven juntos y comparten gastos tienen una mayor capacidad de pago que los individuos cuyos ingresos agregados sean idénticos pero vivan independientes, debido a las economías de escala que se derivan de la economía en común al compartir gastos.
 - ✓ Existen grandes posibilidades de trasvasar rentas entre los miembros de una familia, por ejemplo, cuando varios miembros de la familia figuran como trabajadores o con los rendimientos de los activos financieros, el enfoque de tributación individual posibilita esquemas de alusión impositiva.
- b) Minimización de la complejidad de los costos administrativos del impuesto. Resulta importante que el tratamiento aplicado a la unidad contribuyente sea de sencilla comprensión y aplicación por parte de los contribuyentes, también es necesario que el tratamiento elegido sea factible y barato de controlar por parte de la administración fiscal.
- c) Razones de eficiencia: minimización de los efectos desincentivo, este criterio implica que el incentivo de un miembro de la unidad contribuyente para obtener renta no debe verse modificado por consideraciones fiscales que dependan de la posición económica de otros miembros de la unidad, del mismo modo el tratamiento de la unidad contribuyente debe evitar que la estructura de propiedad de la familia esté condicionada por consideraciones fiscales.
 - Enfoque de la tributación familiar.
 - Enfoque de la tributación independiente.

Considérese el siguiente ejemplo:

La familia formada por el Sr. Pedro y la Sra. María con rentas respectivas de \$ 2 900.00 y \$ 2 600.00 y sus 4 hijos, se plantea como tributar en el presente ejercicio, dado que la legislación vigente le ofrece estas opciones:

- a) Tributar conjuntamente, aplicando una deducción de \$150.00 por hijo.
- b) Tributar conjuntamente, aplicando una desgravación de idéntica cuantía \$150.00 por hijo.
- c) Tributar separadamente, sin beneficio fiscal por hijo.
- d) Se permite eximir de tributación el 25% de la renta del segundo perceptor.
- e) Solo se tiene en cuenta al primer perceptor a efectos de aplicar progresividad del impuesto.

¿Cuál sería la mejor opción para los contribuyentes?

La estructura fiscal es como sigue:

DESDE	HASTA	TIPO
0	1 000	Exenta
1 000	3 000	20 %
3 000	5 000	30 %
5 000	En adelante	40%

a) Tributación conjunta.

$$\begin{aligned}
 & \text{Renta de Sr} \$2900.00 + \text{Renta de Sra} \$2600.00 \\
 & = \$5500.00 \text{ Ingreso de la familia} \\
 & 4 \text{ hijos} * \$150.00 = \$600.00 \\
 & \text{Base imponible} = \$5500.00 - \$600.00 \\
 & \quad \quad \quad = \$4900.00 \\
 & 1000.00 \quad \text{exenta} \\
 & 2000.00 * 20\% = \$400.00 \\
 & \underline{1900.00 * 30\% = 570.00} \\
 & \$4900.00 \quad \$970.00 \text{ Impuesto a pagar} \\
 & \text{Tipo impositivo medio} = \$970.00 / \$4900.00 \\
 & \quad \quad \quad = 19.7\%
 \end{aligned}$$

b) Tributar conjuntamente, aplicando una desgravación de idéntica cuantía \$150.00 por hijo.

Renta de Sr\$2900.00+Renta de Sra\$2600.00

= \$5500.00 Ingreso de la familia

4 hijos*\$150.00=\$600.00

1000.00 exenta

2000.00*20%=\$400.00

2000.00*30%= 600.00

500.00*40%= 200.00

\$ 5500.00 \$ 1200.00

Tipo impositivo medio=\$1200.00/\$5500.00

=21.8%

21,8%*\$600.00 cantidad a desgravar=\$130.80

\$1200.00-\$130.80=\$1069.20 impuesto a pagar

Tipo impositivo medio=\$1069.20/\$5500.00

=19.4%

c) Tributar separadamente, sin beneficio fiscal por hijo.

Renta del Sr \$2900.00

1000.00 exenta

1900.00*20%=\$380.00

Renta del Sra. \$2600.00

1000.00 exenta

1600.00*20%=\$320.00

Impuesto a pagar por la familia=\$380.00+\$320.00

= \$700.00

Tipo impositivo medio=\$700.00/\$5500.00

=12.7%

d) Se permite eximir de tributación el 25% de la renta del segundo perceptor.

$$\begin{aligned}
& \text{Renta de Sr } \$2900.00 + \text{Renta de Sra } \$2600.00 - (1 - 25\%) \\
& \text{Base imponible} = \$2900.00 + \$1950.00 \\
& \quad = \$4850.00 \\
& 1000.00 \quad \text{exenta} \\
& 2000.00 * 20\% = \$400.00 \\
& \quad \underline{1850.00 * 30\% = 555.00} \\
& \quad \$ 4850.00 \quad \$ 955.00 \\
& \text{Tipo impositivo medio} = \$955.00 / \$4850.00 \\
& \quad = 19.6\%
\end{aligned}$$

e) Solo se tiene en cuenta al primer perceptor a efectos de aplicar progresividad del impuesto.

$$\begin{aligned}
& \text{Renta de Sr } \$2900.00 \\
& 1000.00 \quad \text{exenta} \\
& \underline{1900.00 * 20\% = \$380.00} \\
& 2900.00 \quad \$ 380.00 \\
& \text{Tipo impositivo medio} = \$380.00 / \$2900.00 \\
& \quad = 13.1\% \\
& \$5500.00 \text{ Ingreso de la familia} * 13.1\% = \$720.00
\end{aligned}$$

La mejor opción para la familia es la tributación separada sin beneficios fiscales por hijos, mientras que lo más conveniente para el sector público es la tributación conjunta con la deducción de \$ 150.00 por hijos.

El principal problema que ocasiona la unidad de elección del contribuyente es que en presencia de impuestos progresivos la acumulación de renta origina deudas tributarias superior a la que se origina por el resultado de sumar deudas tributarias al aplicar de forma independiente la misma tarifa progresiva a las rentas de los miembros de esa familia.

El enfoque tradicional ha sido la unidad familiar y el problema de la acumulación de renta se trata de corregir con una deducción fija por matrimonio. Los que defienden la tributación independiente consideran que la unidad contribuyente adecuada en esta impuesto es el individuo.

Resumen.

El impuesto sobre la renta a personas físicas constituye en la actualidad una de las fuentes más importante de recursos en economías desarrolladas.

La determinación de concepto de renta fiscal exige por parte de la administración tributaria considerar la posibilidad de control de valoración de los conceptos definidos como renta y los costos administrativos asociados a dicho control, ante las dificultades para aplicar el concepto ampliado de renta la práctica fiscal de cada país permite considerar definiciones más restringidas.

Se consideran gastos deducibles a aquellos en los que se incurre para obtener dicha renta, estos también deben estar especificados en la ley fiscal de cada país atendiendo a las posibilidades de aplicación del impuesto.

La progresividad formal o teórica de este impuesto depende esencialmente de tres factores, la magnitud de los mínimos exentos, la introducción de deducciones de la base y deducciones de la cuota y la estructura de los tipos impositivos.

Preguntas para la discusión.

1. La importancia del impuesto sobre la renta se justifica únicamente en su capacidad a la hora de recaudar ingresos para el sector público. ¿Es válido no considerar dentro de la justificación la valoración de la renta como un buen índice de capacidad de pago de los contribuyentes?
2. Comente sobre la oportunidad de que un impuesto sobre la renta personal estimule, desestimule o resulte neutral respecto de las situaciones siguientes:
 - a. el acceso a trabajar del conyugue con menor nivel de renta.
 - b. el matrimonio.

Impuesto sobre la renta a sociedades.

El protagonismo de la sociedad dentro de la vida económica de los países desarrollados contrasta con la relativamente escasa aportación del impuesto de sociedades al conjunto de ingresos fiscales.

¿Tiene sentido un impuesto sobre la renta de sociedades?

Desde la perspectiva legal las sociedades son personas jurídicas, es decir, tienen capacidad legal para realizar contratos, contraer deudas, tener derechos económicos y en consecuencia muchos piensan que al igual que las personas físicas deben pagar impuestos.

Desde el punto de vista económico, resulta claro que únicamente las personas físicas pueden en última instancia pagar impuestos sobre la renta. Varios son los argumentos esenciales que se proyectan en defensa de un impuesto sobre sociedades:

1. La mayoría de las sociedades disfrutan de un privilegio fundamental con relación a los propietarios individuales y con otros tipos de organización empresarial, los accionistas tienen responsabilidad limitada de los actos de la sociedad antes sus acreedores, el impuesto sobre sociedades puede ser un pago por este privilegio.
2. La realidad actual de las sociedades refleja una separación entre la administración y los accionistas, que cabe considerar la sociedad como una personalidad independiente de los socios, la sociedad es algo más que una mera canalizadora de rentas hacia los socios. Esta independencia justificaría la atribución de una capacidad contributiva también independiente, argumento muy débil desde el punto de vista económico.
3. Un argumento más poderoso para la existencia de un impuesto sobre sociedades es que éste actúa como una retención sobre las rentas de capital de los accionistas de la empresa que impide en la práctica que una parte de las rentas de las personas físicas (los beneficios no distribuidos) escape totalmente al gravamen, esto adquiere una mayor importancia cuando los accionistas no son residentes en el

país, argumento que conduce la integración del impuesto sobre las sociedades con el impuesto sobre la renta.

4. Se defiende también el impuesto de sociedades como un instrumento para la consecución de determinados objetivos reguladores, la articulación de incentivos a la inversión empresarial, la defensa de los niveles de competencia del sistema, gravando los beneficios extraordinarios, el control de la dimensión de la empresa
5. Por último, dada la complejidad del efecto incidencia del impuesto de sociedades, no está claro quién soporta realmente el impuesto.

Frente a los argumentos favorables a la existencia de impuesto de sociedades existen ciertas críticas ateniendo a los principales criterios impositivos, en lo que respecta al criterio de eficiencia, este impuesto origina múltiples distorsiones generando exceso de gravamen. Algunas de las rupturas de la neutralidad del impuesto que se ponen de manifiesto son:

1. Altera la política de dividendos, estimulando la retención de los beneficios frente a la distribución de los dividendos.
2. Altera la política de financiamiento, incentivando el endeudamiento frente a la utilización de los recursos propios.
3. Trastorna la organización empresarial espontánea, estimulando la constitución de empresas no societarias.
4. Altera el costo de utilización del capital, modificando el nivel de inversión empresarial.
5. Modifica las decisiones de adquisición de bienes de capital, alterando la durabilidad media del equipo productivo.

Estructura del impuesto sobre sociedades.

Como todo impuesto, los tres elementos básicos son el sujeto pasivo, la base imponible y el tipo impositivo.

Sujeto pasivo.

Las sociedades de capital, entidades con personalidad jurídica y responsabilidad limitada de los socios constituyen el sujeto pasivo típico del impuesto de sociedades. Como regla general, las entidades carentes de personalidad jurídica quedan excluidas del ámbito de tributación del impuesto de sociedades, siéndoles de aplicación el impuesto sobre renta de persona físicas mediante la imputación de beneficios como renta de los socios.

Existen dos excepciones de interés, entidades carentes de personalidad jurídica que constituyen sujetos pasivos aplicándose tipos impositivos especiales:

- Los fondos de inversión.
- Los fondos de pensiones.

Por otra parte, determinadas sociedades de capital que constituyen en la práctica sociedades interpuestas de mera tendencia de bienes mobiliarios e inmobiliarios, están obligadas a tributar de acuerdo con el régimen de transparencia fiscal, dicho régimen consiste en la imputación de los beneficios de la sociedad de acuerdo con su participación societaria de forma que estos se integran con el resto de las rentas del individuo tributando por el impuesto de renta personal y no están gravados los beneficios por el impuesto de sociedades. El objetivo de este régimen especial es evitar la elusión fiscal concepto que se explicara más adelante.

Base imponible.

La definición de la base imponible ideal del impuesto de sociedades corresponde con el beneficio económico o beneficio puro, considerando como beneficio aquel que está por encima de todos los costos de oportunidad de los recursos empleados, incluida una remuneración al capital de la empresa. Si una empresa maximiza sus beneficios económicos, un impuesto que grave dichos beneficios puros no alterará el comportamiento de la empresa, por lo que respecta a las decisiones de cantidad de producción y fijación de los precios.

En la práctica, la definición de base imponible del impuesto de sociedades se aleja de los términos de beneficio económico, es más, configurar un impuesto en términos de beneficios económicos a partir de un impuesto habitual exige reformas en cuanto a:

- a. Permitir deducciones de los costos financieros correspondientes a la retribución de los recursos propios, para ello habría que medir el capital propio y asignarle una tasa de rendimiento.
- b. Ajustar la deducibilidad por la depreciación económica.
- c. Eliminar los incentivos a la inversión.
- d. Corregir los efectos de la inflación.
- e. Permitir la compensación de las pérdidas.

Todo esto resulta sumamente complicado. La definición de la base imponible de este impuesto se acerca habitualmente a la utilidad del periodo, una vez deducidos todos los gastos necesarios para la obtención del ingreso y los intereses por la utilización de capitales ajenos.

Gastos deducibles.

Se consideran deducciones los siguientes:

- a. Gastos de personal que incluyen salarios, sueldos, contribución a la seguridad social, aportaciones empresariales a fondos de pensiones.
- b. Compra de bienes y servicios necesarios para la obtención de los ingresos y que no formen parte de las existencias al final de periodo.
- c. Intereses de capitales ajenos y alquileres de inmuebles.
- d. El gasto por depreciación o la pérdida de valor de los activos.

Al ser considerados determinados gastos como deducibles es preciso la utilización de ajustes para la determinación adecuada de la base imponible, buscando identidad entre la utilidad contable y la utilidad fiscal, dentro de ellos se incluyen la valoración de inventarios, cuestión que se relaciona con el método para la determinación del costo de ventas, métodos empleados para determinar el gasto por depreciación.

Valoración de inventarios.

Los incrementos en el valor de los inventarios, es decir, las existencias en almacén que forman de la actividad normal de la empresa durante el periodo gravado, se incluyen dentro del concepto de beneficio de la sociedad. Dichos cambios pueden medirse a través de los distintos métodos de valoración, como el costo promedio, método de las primeras en entrar, primeras en salir (PEPS) o el método de las últimas en entrar primeras en salir (UEPS). El sistema UEPS genera unos beneficios más pequeños en periodos de incremento de precios y unas pérdidas más pequeñas cuando los precios disminuyen, por lo tanto, contribuye a disponer de una base imponible más estable. El sistema PEPS, usado por la mayoría de las sociedades, ofrece una base imponible más pequeña en condiciones de inflación sostenida, permitiendo excluir automáticamente de la base del impuesto las ganancias ficticias producidas por la inflación.

Para una mejor comprensión considere el siguiente ejemplo:

Suponga que a finales del año anterior un vendedor de automóviles tiene en su almacén 10 autos adquiridos por \$ 5 000.00 cada uno. En el año siguiente, compra 20 autos más a \$6 000.00 cada uno, y vende 5 autos a \$ 7 000.00 por unidad. A finales del año aun tiene 25 autos en su inventario.

I. Con el método UEPS los beneficios serán:

$$5 * (\$7000.00 - \$6000.00) = \$5000.00$$

II. Con el método PEPS los beneficios serán:

$$5 * (\$7000.00 - \$5000.00) = \$10000.00$$

Como los precios se han incrementados, los beneficios serán mayores por el sistema PEPS.

Tratamiento de la depreciación.

Particular atención merece el tratamiento de la depreciación. El mecanismo de depreciación fiscalmente permitido puede afectar la deuda tributaria del impuesto de sociedades, ya que la depreciación tiene consideración de gasto, aunque no representan desembolso de efectivo y por tanto reducen la deuda tributaria.

Cuanto más rápido se deprecie fiscalmente un bien, menor será el beneficio declarado y por tanto, menor será la deuda tributaria, es por ello que a efectos fiscales se permiten los métodos de:

1. Depreciación por línea recta o método lineal, el método de depreciación acelerada.
2. Depreciación acelerada, que admite dos métodos, método de porcentaje constante y el método de números dígitos.
3. Depreciación libre, el cual permite a la empresa establecer libremente las cuotas de depreciación, recuperando el valor del activo vía dotación de depreciación antes de que finalice su vida útil. El caso extremo de este sistema consiste en amortizar el bien completamente durante el ejercicio de adquisición. Cuando, posteriormente, el bien se vaya amortizando económica y contablemente, los correspondientes cargos por depreciación a la cuenta de resultado no serán deducibles fiscalmente, por tanto la depreciación acelerada supone un préstamo sin intereses que el gobierno concede al rebajar inicialmente los impuestos que después se incrementan.

Un ejemplo sobre la determinación del gasto deducible por depreciación se presenta en el siguiente cuadro donde se supone un activo adquirido por un valor de \$ 100 000.00 con una vida útil estimada de 5 años.

Método de depreciación	Valor inicial de activo. MP	Vida útil del activo	Parámetros relevantes del método	Importe de la depreciación anual
Lineal	\$100.00	5 años	Coficiente $\$100.00/5=20\%$	1. $100*20\%=\$20.0$ 2. $100*20\%=\$20.0$ 3. $100*20\%=\$20.0$ 4. $100*20\%=\$20.0$ 5. $100*20\%=\$20.0$
Decreciente como porcentaje constante del valor pendiente	\$100.00	5 años	Coficiente $\$100.00/5=20\%$ Factor de ponderación:2 Coficiente resultante; $20\%*2=40\%$	1. $100.0*40\%=\$40.0$ 2. $60.0*40\%= 24.0$ 3. $36.0*40\%= 14.40$ 4. $21.6*40\%=8.64$ 5. Ajuste = <u>12,56</u> \$ 100.0
Suma de dígitos	\$100.00	5 años	Suma de dígitos $[(1+5)*5]/2=15.0$ Cuota por dígito $100.0/15=6.666$	1. $6.666*5=33.33$ 2. $6.666*4=26.66$ 3. $6.666*3=20.00$ 4. $6.666*2=13.33$ 5. $6.666*1=6.66$
Libre Acelerada	\$100.00	5 años	Arbitrariamente	1. 40.00 2. 25.00 3. 20.00 4. 10.00 5. <u>5.00</u> \$100.00

El método lineal hace constante el gasto por depreciación durante la vida útil del activo, por lo que el efecto sobre la utilidad es el mismo, por su parte, los otros métodos asumen mayores montos de depreciación en los primeros años de vida útil y menores al final, esto hace que se paguen menos impuestos en los primeros años con respecto a los últimos. En la mayoría de los estados se busca imponer el método a utilizar buscando cierto consenso fisco - empresa para evitar efectos secundarios como la evasión fiscal.

Gastos no deducibles a efectos fiscales.

Existen una serie de gastos en los cuales las sociedades incurrirán también dentro del ejercicio económico, pero no todos son deducibles a efectos fiscales, como la sociedad tendrá que demostrar cada uno de estos, muchos de los cuales quedarán fuera de las deducciones antes de impuesto, lo que origina necesariamente la introducción de ajustes por causas propiamente fiscales.

Supóngase que una sociedad ha obtenido en el ejercicio de su actividad en año anterior \$ 350 000.00 de utilidad neta contable.

¿Cuál será la deuda tributaria por concepto de impuesto de sociedades si según la ley fiscal vigente se consideran gastos no deducibles:

- Multas por violaciones ascendentes a \$500.00.
- Pérdidas en almacén motivadas por actitud negligente manifiesta y comprobada por un importe de \$ 3000.00.
- Depreciación de un activo que fue dado de baja en marzo de ese año y sin embargo se cargó a gastos la depreciación de este durante todo el año. La depreciación mensual ascendía a \$ 105.00.
- Gastos por representación no autorizados por \$ 300.00.

Todos se incluyeron dentro de los gastos de operaciones de la empresa, además la empresa hace 2 años incurrió en una pérdida fiscal y tiene derecho a deducir por este concepto un importe de \$ 25 000.00. El tipo fiscal vigente es de un 35 %.

Utilidad contable	\$350000.00
Mas gasto no deducibles	
Multas por violaciones	500.00
Pérdida en almacén	3000.00
Depreciación de 9 mese ⁵²	945.00

⁵² \$105.00*9=\$945.00

Gastos por representación	300.00
Menos gastos deducibles	
Pérdida fiscal	25000.00
Utilidad Fiscal	\$329 745.00

Utilidad fiscal $\$329\,745.00 \times 35\% = \$115\,410.75$ Deuda tributaria

No existe identidad entre la utilidad contable y la utilidad fiscal, es por eso que se recalcula sumando todo lo que no es deducible y restando lo contrario, con la utilidad declarada la sociedad hubiera pagado menos impuestos.

Tipo impositivo.

Generalmente el tipo impositivo del impuesto de sociedades no depende del nivel de la base imponible, es fijo, convirtiendo este tributo en un impuesto proporcional.

Aunque el tipo de gravamen es fijo algunas legislaciones contemplan en ocasiones los siguientes casos especiales:

- Tipos reducidos para sociedades dedicadas a determinadas actividades no lucrativas o de interés social, como los fondos de pensiones.
- Tipos diferentes para los beneficios distribuidos y para los beneficios retenidos.
- Tipos especiales para rentas obtenidas por no residentes en el país.

Si el impuesto de sociedades se justifica para algunos por su capacidad contributiva, **¿porqué no aplicar tarifas progresivas?**

La sociedad no posee capacidad contributiva por sí misma en el sentido en que la poseen las personas y todas las cargas tributarias se soportan, en último extremo, por los individuos. Tampoco se puede decir que la imposición progresiva de la empresa suponga un medio para la imposición progresiva de los accionistas. No existe ninguna relación positiva entre el tamaño de la sociedad y la renta neta de los propietarios. Muchas

sociedades pequeñas son propiedad de personas con rentas altas y parte sustancial de los dividendos se perciben por personas de clase media. Si se han de alegar razones a favor de estructura de tipos progresivos debe ser basada en otros fundamentos, tales como el deseo de limitar la magnitud y apoyar a la pequeña empresa.

Resumen.

La capacidad recaudatoria del impuesto sobre la renta de sociedades justifica su existencia dentro de la economía, legalmente las sociedades son personas jurídicas y muchos economistas sostienen el criterio de que al igual que las personas físicas, deben pagar impuestos, aún cuando reconocen que solo son simples transmisoras de rentas a sus propietarios. Otros argumentos apoyan la defensa de un impuesto de sociedades, la responsabilidad limitada de los accionistas, su actuación en la retención de la renta de capital de estos, además sirve para la consecución de objetivos reguladores como el incentivo a la inversión.

La definición de base imponible del impuesto de sociedades se aleja en la práctica de la definición pura de beneficio económico y se acerca a la de utilidad neta del periodo. Para calcular los ingresos netos se deben deducir los gastos deducibles a efectos fiscales, considerando los métodos de valoración de inventarios, los métodos de depreciación y los ajustes propiamente fiscales, buscando identidad entre la utilidad contable y la utilidad fiscal.

Preguntas para la discusión.

1. ¿Es lógica la propuesta de gravar beneficios no distribuidos a tipos impositivos reducidos?
2. ¿Cuáles de los gastos siguientes consideras deducibles del impuesto sobre la renta a sociedades? Explique.
 - a) Los gastos de viaje del presidente de la sociedad para dar una conferencia en la universidad que estudió.
 - b) Las llamadas telefónicas interurbanas e internacionales.
 - c) Pagos a los asesores de contratos exteriores.

Impuestos sobre la propiedad.

El impuesto sobre la propiedad, aunque es el más antiguo de los impuestos, siempre ha sido y continúa siendo una fuente importante de financiación local, tiene sus orígenes en la temprana historia de América. Inicialmente, se aplicaba a elementos seleccionados de la propiedad, tales como tierra, ganado, con diferentes tipos para las diversas categorías⁵³. Este impuesto "clasificado" sobre la propiedad constituyó la principal fuente de ingreso para las colonias. Durante los siglos XVIII y XIX surgió una mayor variedad de propiedad, dificultándose por el mantenimiento de esta diferenciación, de modo que el impuesto se transformó en un impuesto general de tipo uniforme, aplicado sobre la propiedad independientemente de su forma, contemplándose la propiedad total como una medida general de capacidad imponible, posteriormente este enfoque dio paso a la cada vez más compleja de las formas de propiedad, en particular, a la creciente importancia de la propiedad intangible.

La incidencia de este impuesto es bastante controvertida basada en el beneficio o en su capacidad de pago, pero no hay nada que sugiera un impuesto sobre la propiedad aplicado más o menos uniforme sobre la propiedad inmobiliaria exclusivamente. Las consideraciones de beneficios apuntan hacia una serie de impuestos reales sobre la propiedad aplicados a activos inmobiliarios, mientras que las consideraciones de capacidad de pago apuntan hacia un impuesto personal sobre el patrimonio neto. No existe un criterio uniforme en cuanto a su clasificación.

Estos impuestos pueden establecerse sobre parte de la propiedad, siendo pagados por su propietario y son por tanto de tipo impersonal, real, o pueden establecerse sobre el total de la propiedad poseída por una persona, o sobre el patrimonio neto, siendo entonces un impuesto de naturaleza personal, no en todos los países se aplica de igual forma,

⁵³ Consúltense historia de las finanzas en el capítulo I.

en la mayoría de estos se emplea únicamente sobre persona física, y en algunos se aplica también sobre las sociedades.

El impuesto sobre la propiedad grava a los poseedores de determinada riqueza.

¿Por qué gravar la riqueza?

La primera pregunta que debe realizarse es qué justificación existe para utilizar la riqueza como base imponible.

Existen varias respuestas, la primera es que los impuestos sobre la riqueza ayudan a corregir ciertos problemas que surgen en la administración de un impuesto general sobre la renta, todas las ganancias de capital, se realicen o no, forman parte de la base imponible de un impuesto sobre la renta, aunque en la práctica es imposible gravar las ganancias de capital no realizadas, gravando la riqueza de la que forman parte esas ganancias, quizás pueda remediarse esa situación, pero la riqueza de un determinado momento incluye la suma de las ganancias y pérdidas de capital de todos los años anteriores, por lo que no hay razón para creer que el producto de un impuesto anual sobre la riqueza se aproximara a los ingresos que se habrían obtenido al gravar cada año las ganancias de capital no realizadas.

La segunda de las justificaciones es que cuanto mayor es la riqueza de un individuo, mayor es su capacidad de pago, si las demás variables, incluida la renta, permanecen constantes, por lo que los individuos poseedores de más riqueza deberían tener una obligación tributaria mayor.

En tercer lugar, la imposición sobre la riqueza reduce la concentración de la riqueza, lo que es deseable social y políticamente.

Por último, los impuestos sobre la riqueza son pagos por los beneficios que los poseedores de la riqueza reciben del sector público, la sociedad

protege la riqueza de los ciudadanos y merece algún pago a cambio⁵⁴, siguiendo el espíritu de este enfoque, los ingresos por este impuesto deberían limitarse a cubrir el costo en que se incurría a la hora de prestar los servicios de protección, tales como cumplimiento de la, legislación y administración judicial, aunque el abanico de costos a incluir es discutible, está claro que no cubrirá todas las funciones del Estado.

Una aplicación más específica del principio del beneficio, especialmente oportuna a nivel local, es además que el Estado realiza determinados gastos que benefician en particular a los poseedores de riqueza, por ejemplo, el Estado construye y mantiene una carretera que pasa por delante de una tienda privada, ese beneficio otorgado es un buen motivo para pagar. Esta línea de razonamiento no apunta hacia un impuesto general sobre la propiedad inmobiliaria, más bien indica tasas o contribuciones especiales establecidas para financiar determinados servicios.

Los impuestos sobre la riqueza han sido justificados tanto en términos de beneficio como en términos de capacidad de pago, pero el impuesto sobre la propiedad debe ser analizado en un contexto histórico, como se explicaba a inicio del epígrafe. En el periodo colonial, la propiedad inmueble y la personal constituían el índice más apropiado de capacidad de pago, una parte importante de la renta se recibía en especie, de forma que la renta monetaria, tal como hoy se define hubiera constituido un índice erróneo, pero en las condiciones actuales, la renta se recibe en su mayor parte en forma de dinero y la riqueza resulta más difícil de medir que la renta. En estas circunstancias todavía puede ser justificada la imposición sobre la propiedad por razones de capacidad de pago.

⁵⁴ Teoría de Locke del Estado como protector de la propiedad, expuesta a finales del siglo XIX. Una de las funciones básicas del Estado, contemplada por los teóricos del derecho público es la protección de la propiedad.

Tomando la renta como índice de igualdad, no hay razón para una imposición adicional sobre la riqueza, siempre que la renta fuera definida ampliamente de forma que incluya toda su afluencia.

Control social.

Otra de las justificaciones es que la imposición sobre la riqueza ha sido concebida como una forma de control social. Las consecuencias sociales de la desigualdad en la distribución de la riqueza, difieren de la distribución del consumo de forma que la sociedad puede desear tratarlas por separado. Para este objetivo, un impuesto progresivo sobre la riqueza, en lugar de sobre la renta, sería el instrumento adecuado.

Definición de riqueza.

Emilio Albi y otros en su libro Teoría de la Hacienda Pública, definen en su significado más amplio a la riqueza de un individuo, en un momento del tiempo como el valor de todos los activos, ya sean bienes o derechos que posee este susceptibles de generar ingresos monetarios o en especies⁵⁵. Esto incluye las formas más habituales de riqueza como por ejemplo, las participaciones en empresas, las inversiones en activos de renta fija o en los saldos bancarios. También incluye los valores de otras propiedades, como la vivienda propia, los bienes domésticos, los autos, porque todos esos activos producen sus rendimientos en especie. Según la definición dada también habría que considerar como riqueza otros activos menos convencionales, como el capital humano y la riqueza en seguridad social.

El capital humano es el valor de las cualidades profesionales y de la habilidad innata de una persona. En términos monetarios se cuantifica como el valor de los ingresos futuros que obtiene un individuo por su trabajo.

⁵⁵ Si los mercados de capitales fueran perfectos, el valor de cada uno de estos activos sería igual, al valor presente de los ingresos que genera.

La riqueza en seguridad social es el valor del derecho a recibir en el futuro pensiones, su cuantía es igual al valor presente de las pensiones futuras que recibirá un individuo.

En la práctica estas consideraciones son algo difusas ya que dichos rendimientos son inciertos en magnitud y duración.

Evaluación y perspectiva del impuesto sobre la propiedad.

El impuesto sobre la propiedad en los últimos tiempos ha disminuido capacidad recaudatoria, pero aun así continúa siendo una fuente importante de financiación local, la fácil visibilidad y la relativa inmovilidad de la propiedad inmobiliaria la convierten en objeto inmediato de imposición local y los beneficios que dicha propiedad obtiene de los servicios públicos locales justifican su gravamen. Sin embargo, este impuesto está siendo objeto cada vez más de críticas, es esa clase de impuesto menos popular e inaceptado.

¿Por qué es tan impopular este impuesto?

Las mayores quejas sobre este impuesto la tienen los propietarios de viviendas. Más que en el caso de cualquier otro impuesto importante el impacto del impuesto sobre la propiedad depende del empeño de la administración tributaria, ya que las transacciones en el mercado de la vivienda no ocurren frecuentemente, el impuesto debe establecerse sobre un valor estimado, en la medida que esta valoración se realice de forma ineficaz e insuficiente, el impuesto será considerado injusto.

El impuesto sobre la propiedad es muy visible, en otros impuestos se realizan retenciones de las nóminas y el empresario liquida esas cantidades al sector público, por el contrario, el impuesto sobre la propiedad lo paga directamente el contribuyente con base anual o semestral, es extremadamente visible, por lo que cada pago supone un fuerte golpe en cuanto al desembolso.

Es un impuesto que se considera regresivo, esta apreciación es en parte consecuencia del hecho de que la opinión tradicional continúa en el debate público. La fortalece el hecho de que algunos propietarios, en especial los ancianos, pueden no tener suficiente dinero líquido para realizar los pagos del impuesto sobre la propiedad y verse por ello obligados a vender sus viviendas. Algunos estados han respondido a este fenómeno con los llamados *cortacircuitos* que proporcionan beneficios a los contribuyentes (generalmente en forma de un reembolso de los impuestos estatales sobre la renta) que depende de la cantidad en que los pagos por impuestos sobre la propiedad residencial sobrepasen una determinada porción de la renta.⁵⁶

Como se expresó anteriormente, la principal queja del impuesto sobre la propiedad proviene de propietarios de viviendas, por ello es importante resaltar su posición como inversores en servicios de viviendas con la de los inversores en acciones de sociedad, teniendo en cuenta en ambos casos no solamente el impuesto sobre la propiedad, sino también el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre la renta a sociedades.

Considérese el siguiente ejemplo⁵⁷: un individuo X invierte \$150 000.00 en su residencia, con un tipo impositivo medio del 1.8% del valor de mercado, su impuesto sobre la propiedad asciende a \$2 700.00

Considérese ahora un inversor Y que compra una propiedad igual pero con la intención de alquilarla, obteniendo una renta de \$ 12 000.00, además del impuesto sobre la propiedad Y paga un impuesto sobre la renta del 2.8% sobre la renta de alquiler neta del impuesto sobre la propiedad, es decir, \$2 604.00, ascendiendo su cuantía total pagada por impuestos a \$5 304.00.

⁵⁶ En Aarón (1975, p.72-79), se ofrece una discusión de cómo varían las reglamentaciones sobre cortacircuitos de un Estado a otro.

⁵⁷ Ejemplo analizado en el texto Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave. Pág. 527.

Supóngase un inversor Z que invierte \$150 000.00 en acciones de una sociedad y que la sociedad adquiere la misma propiedad de alquiler. El pago por impuesto incluye ahora el impuesto sobre la propiedad de \$2 700.00 y un impuesto sobre sociedades del 33% sobre la renta de alquiler neta del impuesto sobre la propiedad, es decir, \$3 069.00.

Supóngase también que los beneficios netos de impuesto son pagados como dividendos, con un impuesto sobre la renta del 28%, el pago total por impuestos del individuo Z es \$1 745.00

La comparación de los tres pagos por impuestos muestra la posición ventajosa del propietario de la vivienda, el individuo X frente a los inversores Y y Z.

Como se observa, la riqueza puede gravarse sobre una base real como un impuesto sobre la propiedad o sobre una base personal como un impuesto sobre el patrimonio neto.

Resumen.

El impuesto sobre la propiedad es el más antiguo de todos los impuestos, es notoriamente impopular y de historia controvertida, convirtiéndose en un importante centro de debate público. Presenta una capacidad recaudatoria limitada, lo que no resta su importancia dentro de la estructura fiscal, ya que constituye una fuente importante de financiación local.

Son varias las justificaciones para un impuesto sobre la propiedad, ya sea basado en términos de beneficio, como en términos de capacidad de pago. Las consideraciones en términos de beneficio lo clasifican como un impuesto real, mientras que las consideraciones de capacidad de pago lo ubican como un impuesto personal. Ninguna de estas consideraciones justifica el actual impuesto sobre la propiedad inmobiliaria exclusivamente.

La riqueza es considerada como propiedad, la misma puede gravarse sobre una base real como un impuesto sobre la propiedad o sobre una

base personal como un impuesto sobre el patrimonio neto, este último puede utilizarse como corrector de las imperfecciones de la imposición sobre la renta de capital o como complemento de la imposición sobre el consumo.

Preguntas para la discusión.

1. Explique cuáles son las consideraciones en términos de beneficios y en términos de capacidad de pago que justifican la existencia de un impuesto sobre la propiedad en la estructura impositiva de un país.
2. ¿En condiciones de competencia este impuesto sería equivalente a un impuesto sobre toda la renta de capital?
3. ¿Para la utilización de un impuesto sobre la propiedad de forma eficaz su alcance debe ser nacional en lugar de local?

Impuestos sucesorios.

Los impuestos sucesorios, aunque de escasa importancia recaudatoria, presentan gran relevancia potencial como instrumento de política redistributiva, aplicándose sobre la riqueza y sus transferencias. En la articulación de los impuestos sucesorios, y en su puesta en práctica se presentan complicados problemas técnicos.

Los impuestos sucesorios se pueden establecer de diversas formas y por varios motivos. Dentro de esta clasificación se considera la imposición sobre la riqueza, no sobre una base anual, sino en el momento en que se transfiere por herencia o por donación, este tipo de impuesto grava la riqueza que adquieren los individuos de forma gratuita, ya sea por herencia o donación, es un impuesto notoriamente impopular y cuestionado por muchos autores.

Son impuestos que se recaudan de forma eventual, solamente cuando se producen determinados acontecimientos, en el caso del impuesto sobre sucesiones a la muerte del poseedor de la riqueza y en el

impuesto sobre donaciones cuando la propiedad se transfiere entre individuos vivos.

¿Qué justificación existe para aplicar impuestos sucesorios?

En primer lugar se plantea que el sector público protege los derechos de propiedad y vela por las transferencias de la propiedad del descendiente a sus herederos, por compensación a ese servicio el Estado tiene derecho a una parte de la herencia. Los que se oponen al impuesto afirman que la provisión de esos servicios es un derecho fundamental por el que no hay que pagar. Además, parece arbitrario elegir las transferencias de propiedad como objetos especiales de imposición,

Considere el siguiente ejemplo⁵⁸, si una persona gasta \$10 000.00 en un viaje con el fin de distraerse, otra gasta \$ 10 000.00 en educación universitaria para su hijo y una tercera deja \$10 000. 00 a su hijo como herencia, ¿por qué este último debería estar sujeto a un impuesto sobre la sucesión?

Otra justificación se basa en la afirmación de que en último caso toda la propiedad pertenece a la sociedad en su conjunto. Durante la vida de un individuo la sociedad le permite disponer de la propiedad que ha conseguido acumular de la forma deseada, a su muerte la propiedad revierte a la sociedad que puede disponer de ella como lo desee, este criterio para algunos es considerado como erróneo, al afirmar que una persona posee riqueza solo por concesión de la sociedad.

Otro fundamento es de índole moral, el cual señala que a diferencia de quien acumula riqueza mediante el ahorro, quien obtiene riqueza a través de una herencia o una donación no ha realizado ningún mérito para tenerla, el Estado tiene derecho por tanto a gravar esta riqueza.

Existe además otro argumento de corte igualitarista, que se basa en el efecto de las sucesiones y las donaciones sobre la desigualdad, según esta visión las herencias limitan las igualdades de oportunidades entre

⁵⁸ Consultes Manual de Hacienda Pública .Rossen pág.456.

los individuos, y por tanto, son instrumentos decisivos en la perpetuación de las desigualdades de renta y riqueza.

Algunos autores sugieren que, los impuestos sobre las herencias son buenos como alicientes. La afirmación más famosa en este tema es atribuida a Andrew Carnegie: <El padre que deja a su hijo una enorme riqueza aminora generalmente los talentos y energías del hijo y le tienta a llevar una vida menos útil y menos meritoria de lo que llevaría de otro modo> (Pechman, 1977, p221). Al gravar las herencias, el sector público puede impedir que esto ocurra.

El problema de los alicientes es mucho más complicado de lo que parece, porque debe tenerse en cuenta, tanto el comportamiento del donante como del receptor, un individuo que está motivado a trabajar mucho para dejar una gran herencia a sus hijos con la existencia de un impuesto sobre la herencia podría desanimarse a trabajar; por otra parte, si existe un impuesto sobre la herencia, es necesario acumular una cantidad mayor de riqueza para dejar una herencia de una cantidad determinada después de impuestos, así la existencia de un impuesto sobre la herencia podría inducir al individuo a trabajar más para mantener el valor neto de su herencia. Por consiguiente, no puede determinarse, lógicamente si un impuesto sobre la herencia inducirá a un donante a trabajar más o menos. En este criterio es reconocida la ambigüedad debido al popular conflicto entre el efecto renta y el efecto sustitución de la imposición.

Relaciones con el impuesto sobre la renta personal.

Puede afirmarse que la imposición sobre sucesiones y donaciones es necesaria, porque el resultado de donaciones y herencias no se incluye dentro de la base imponible del impuesto sobre la renta personal del beneficiado, una pregunta lógica sería ¿por qué no incluirlo? si constituyen un aumento del consumo potencial y por definición aumenta la renta del beneficiado, sin embargo, siempre ha existido una fuerte aversión a incluir la herencia y la donación en la base del impuesto sobre la renta, ya que estos ingresos son considerados diferentes a los provenientes de salarios , de intereses, etc.

Otras consideraciones.

El diseño de los impuestos sucesorios requiere solucionar una serie de cuestiones técnicas de las cuales se hará referencia solo a las más importantes.

- A. El tratamiento de las ganancias de capital, a efectos del impuesto sobre sucesiones, los activos se valoran por su valor de mercado en el momento del fallecimiento del propietario y no al costo original de su adquisición o viceversa, esto depende de la legislación vigente y a su vez puede afectar seriamente la equidad.
- B. Las deducciones por matrimonio, el cómo tratar a la unidad familiar que se plantea en el impuesto sobre la renta, vuelve aparecer en el caso de la imposición sobre sucesiones.
- C. El salto generacional y los fideicomisos⁵⁹ (trusts), pueden utilizarse como un elemento de evasión fiscal, estos pueden adoptar diversas formas, la más usual de ellas funciona de la siguiente forma⁶⁰:

El señor X cuenta con un patrimonio de \$1 500 000,00 y desea dejar la propiedad a su esposa, y que después de la muerte de ésta pase a ser de sus hijos. Si la propiedad se transfiere directamente a su esposa, no tendrá que pagar ningún impuesto gracias a la deducción por matrimonio que establece la legislación vigente, sin embargo, habría que pagar más adelante un impuesto si la herencia que deja su esposa está por encima de exención del tributo. Para evitar este último impuesto, el señor X entregará \$ 600 000.00 a un fideicomiso del cual su esposa será la propietaria mientras viva, en tanto que los restantes \$ 900 000.00 le serán transferidos directamente en el momento del

⁵⁹ El fideicomiso es una disposición por la cual el poseedor de bienes o fideicomitente los encomienda a alguien para que éste los trasmita a otro, o los invierta del modo que se señala. Es decir, que una de las características más importantes del fideicomiso es tener que manejar fondos y otros bienes en beneficios de terceros.

Para más detalle consúltese el libro Cuba, banca y seguros una aproximación al mundo empresarial, de Francisco Borrás Atiénzar y otros Capítulo 5: Garantías del financiamiento pág.189.

⁶⁰ Ejemplo analizado en el texto Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave pág.554.

fallecimiento del esposo, cantidad que quedará exenta bajo la deducción por matrimonio.

Suponga ahora que la mujer utiliza \$ 200 000 .00 a lo largo de su vida, quedan \$1 300 000.00 en el momento de su fallecimiento. El fideicomiso por valor de \$ 600 000.00 pasará neto de impuestos a los hijos como propiedad, mientras que \$ 600 000.00 adicionales les serán entregados a los hijos libres de impuestos procedentes de la mujer. En consecuencia solo \$100 000.00 están sujetos al impuesto. Además, el fideicomiso original puede estar diseñado con el fin de garantizar la transición de la propiedad libre de impuestos a una tercera generación a la muerte de los hijos, de esta forma el capital puede transferirse a través de dos generaciones sin pagar impuestos.

En presencia de estos beneficios fiscales, los acuerdos para el establecimiento de fideicomisos resultan enormemente ventajosos para los propietarios de patrimonios importantes, y por lo tanto se usan de forma muy habitual. Legalmente sobre este procedimiento no hay nada que decir si trae consigo pérdidas recaudatorias, aunque pequeñas, pero sí efectos redistributivos no muy favorables.

Resumen.

El impuesto sobre sucesiones y donaciones grava la riqueza que adquieren los individuos en forma gratuita ya sea por herencia o por donación. El tratamiento fiscal conjunto de las donaciones y sucesiones se justifica porque ambas son equivalentes desde el punto de vista económico.

Existen otros argumentos que justifican este impuesto, el primero es de índole moral, señalando de que el que obtiene riqueza a través de una herencia o donación no ha hecho ningún mérito para tenerla, y el segundo de corte igualitarista basado en el criterio de que la herencia es un instrumento decisivo en la perpetuación de las desigualdades de renta y de riqueza.

Aunque son impuestos con una importancia recaudatoria limitada, se configuran como instrumentos muy importantes de política social.

Preguntas para la discusión.

1. Considerando el objetivo del sistema tributario de conseguir una distribución igualitaria de la riqueza privada, ¿resultaría apropiado gravar con impuestos menores las transferencias de la riqueza cuando éstas se dirigen hacia un número superior de receptores? ¿cuál es su consideración sobre esta afirmación?
2. Los impuestos sobre sucesiones son un medio eficiente y equitativo de recaudar ingresos ¿Qué pruebas se precisan para valorar la validez de esta afirmación?
3. Comente la siguiente afirmación:

Cuando un padre realiza una donación a su hijo, ésta no se incluye en la renta imponible del hijo. Sin embargo, esto no es una deficiencia del sistema impositivo sobre la renta, porque la donación no es deducible de la renta del padre.

¿Su respuesta debería incluir la discusión si el hecho de realizar donaciones reduce la capacidad de pago del donante?

4. Aunque la importancia recaudatoria de los impuestos sucesorios sea limitada, su configuración se establece cómo un instrumento importante de política social. Explique esta afirmación.

Impuestos sobre el consumo o impuestos específicos.

La tributación indirecta y sobre todo la imposición indirecta sobre el consumo generan ingresos públicos sin tener en cuenta la situación global de una persona física o jurídica, se aplican, por consiguiente, con tipos proporcionales, pues la progresividad requiere conocer el nivel total de renta, consumo o riqueza del contribuyente para poder modular la redistribución que la misma implica.

Un impuesto establecido sobre las ventas recae sobre los bienes de consumo, por tanto pueden considerarse equivalentes a los impuestos establecidos sobre las compras de las familias o un impuesto general sobre los bienes de consumo.

Mientras que los impuestos sobre la renta se basan en el lado de la fuente, los impuestos sobre las ventas se basan en el lado de la utilización de la renta. Un impuesto general sobre los bienes de consumo comprende todas las utilizaciones de la renta con excepción del ahorro.

Un aspecto muy importante es que los impuestos sobre las ventas difieren del impuesto sobre la renta en el hecho de que tienen carácter de impuesto real y no de impuesto personal, por lo tanto no contemplan las circunstancias personales de los consumidores como lo hace el impuesto sobre la renta, estableciendo las oportunas exenciones, deducciones y tipos progresivos, los impuestos sobre las ventas pueden considerarse inferiores tanto en términos de equidad vertical como horizontal⁶¹, pero aunque adopten esta forma no necesariamente tiene que ser esta la estructura de la imposición sobre el consumo. Puede establecerse un impuesto sobre el gasto o sobre el consumo personal que no esté sujeto a estas objeciones.

Impuesto sobre las ventas.

¿Con un impuesto sobre las ventas, la compra de una mercancía se convierte en un hecho imponible?

¿Qué justifica la existencia de un impuesto sobre las ventas?

La imposición sobre las ventas es importante pues **genera una recaudación considerable**, al menos en cuanto impuesto general, penalizando el consumo, de esta manera el ahorro se puede hacer más atractivo fiscalmente, en periodos en que se pretende impulsar el ahorro, gana notoriedad el impuesto sobre el consumo desde el punto de vista macroeconómico como manejo de la demanda agregada, la tributación

⁶¹ Consúltense principios de imposición óptima en este Capítulo.

sobre el consumo puede ser útil por la rapidez con que afecta directamente al gasto.

Tal vez el principal atractivo de los impuestos sobre las ventas sea su **facilidad de administración**, comparado con un impuesto sobre la renta, hay relativamente menos individuos cuyo comportamiento debe ser inspeccionado por las autoridades fiscales, las oportunidades de los consumidores de eludir el impuesto se reducen, esto no quiere decir que no existan algunas complicaciones en su implementación.

La definición de la base de un impuesto sobre las ventas lleva consigo la realización de distinciones arbitrarias, igual que en el caso de los impuestos sobre la renta personal y de sociedades, esto también ocurre con otros impuestos, el fraude fiscal puede ser un problema importante, pero son probablemente más fáciles de administrar que los impuestos sobre la renta.

En concreto **¿qué papel desempeñan los impuestos diferenciados sobre las diversas mercancías dado que existe un impuesto sobre la renta?**

Atkinson y Stiglitz (1980) en su teoría de imposición óptima refieren que si el sistema de impuestos sobre la renta se elige de forma óptima en condiciones bastantes razonables, no puede mejorarse el bienestar social recaudando impuestos diferenciados sobre las mercancías, mientras que si el impuesto sobre la renta no es óptimo, los impuestos diferenciados pueden mejorar el bienestar, por ejemplo, una sociedad que tenga objetivos igualitarios puede mejorar el bienestar social gravando los bienes de lujos a tipos impositivos relativamente altos, pero ¿cómo deberían fijarse esos tipos impositivos una vez que se ha decidido tener impuestos diferenciados sobre las mercancías?

La respuesta depende de los objetivos del sector público; si el objetivo es recaudar la mayor cantidad de ingresos de la manera más eficiente posible, los tipos impositivos deberían fijarse de forma tal que la demanda compensada de cada mercancía se redujese en la misma proporción; cuando la demanda de cada bien depende solamente del precio, los tipos impositivos deben estar inversamente relacionados con las elasticidades

de los precios. Los bienes con una demanda inelástica se gravan con tipos impositivos altos y viceversa con los bienes de demanda muy elástica.

Otra justificación de un impuesto sobre las ventas es la existencia de efectos externos. Si el consumo de una mercancía genera costos que no están incluidos en su precio, el criterio de eficiencia requiere que se establezcan un impuesto sobre el uso de ese bien, un ejemplo cotidiano: los fumadores imponen costos sobre los demás, contaminando la atmosfera, dañando su salud y la de otros, un impuesto sobre el consumo de cigarro puede aumentar la eficiencia social.

Existen casos en que los impuestos sobre las ventas pueden ser utilizados como sustitutos de alguna *tasa* incluida también dentro de los tributos, no es posible gravar a los conductores de vehículos a una tasa por kilómetros conducidos, aún cuando este hecho origina costos en término de desgastes de carreteras, congestión en las calles, contaminación ambiental, etc., dado que el grado de utilización de la carretera está relacionado con el consumo de combustible, pudiera gravarse la utilización de la carretera indirectamente estableciendo un impuesto sobre la utilización del combustible, como es obvio, la correspondencia dista de ser perfecta, no todos los vehículos utilizan el combustible de la misma forma, unos son más económicos que otros, unos desgastan más la carretera que otros, pero la utilización más o menos precisa de una tasa por la utilización es mejor que no tener nada para recaudar por ese concepto.

Otras consideraciones sobre la justificación diferenciada sobre la mercancía caen fuera del marco de la economía convencional, algunas accisas lo conducen a ser visto como un impuesto sobre el pecado, el uso del tabaco y del alcohol es considerado como malo en sí mismo, por lo tanto su consumo debe ser desalentado por el Estado, otros ejemplos son las loterías y las apuestas con implicaciones de otra índole, con un impuesto sobre el juego podría desestimarse su realización.

Implicaciones para la eficiencia y la distribución.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la cuestión fundamental es si en realidad los tipos impositivos de los impuestos sobre las ventas son los que

minimizan el exceso de gravamen, cuando se grava un grupo de mercancías, el exceso de gravamen global depende no solo de las elasticidades de cada uno de los bienes, sino también del grado en que los bienes son complementarios o sustitutos, los valores de estas elasticidades no se conocen por lo que no se puede emitir un juicio definitivo sobre la eficiencia de este impuesto⁶².

La opinión más general sobre los efectos distributivos de los impuestos sobre las ventas es que son regresivos, a medida que crece la renta anual, la proporción de la renta familiar dedicada al gasto en consumo disminuye, por lo tanto, en un sistema de impuestos generales sobre las ventas, la cantidad de impuestos pagados es una proporción mayor en las familias de rentas bajas que en las familias de rentas altas.

Este razonamiento presenta dos problemas fundamentales, en primer lugar se fija un impuesto como proporción de la renta anual y si no existen restricciones importantes en el mercado de crédito, probablemente es más pertinente la renta fija, y existen estudios que demuestran que la proporción de la renta fija dedicada al consumo es aproximadamente la misma en todos los niveles, y en segundo lugar, es que la opinión convencional ignora completamente la teoría de la incidencia impositiva, implícitamente se supone que los impuestos sobre un bien son totalmente soportados por los consumidores de ese bien, un impuesto sobre una mercancía es trasladado a los precios de consumo.

La imposición general sobre el consumo incluye distintas modalidades de gravamen en función del número de actividades que deban cumplirse con la obligación tributaria, dividiéndose en impuestos monofásicos (fabricantes, mayoristas y minoristas) y plurifásicos (sobre el valor añadido). En todos estos gravámenes el índice expresivo de capacidad de pago que se pretende gravar es el consumo.

⁶² Una persona que utiliza una línea específica de champú y acondicionador para el cabello, si estos productos son gravados con impuestos diferenciados, esa persona puede sustituir los productos por un champú 2 en 1, con esto se afectará la demanda de la otra línea de producto, quizás no resulte el cambio y la decisión sea la retomar nuevamente el consumo de los productos anteriores.

Elementos de la imposición sobre las ventas.

La imposición sobre las ventas puede adoptar diversas formas incluyendo la definición de la base, su cobertura y el punto de recaudación.

Base imponible.

Existe una discusión adicional con respecto a si los impuestos deben aplicarse por unidad de producto o bien de acuerdo a su valor, la mayoría de impuestos sobre las ventas que recaen sobre productos específicos aplican la primera posibilidad, por unidad de producto, incluyendo el impuesto sobre el combustible, el cigarro y la bebidas alcohólicas, otros impuestos como los establecidos sobre los boletos de líneas aéreas se establece sobre el valor por lo que los impuestos sobre las ventas adoptan el planteamiento sobre el valor, siendo esta la más significativa de las alternativas.

En el caso del impuesto general sobre las ventas, tiene la ventaja de que los precios relativos permanecen invariables y por tanto genera una interferencia mínima con respecto a la elección de los consumidores. Existen otras diferencias entre la base unitaria y la base sobre el valor, las cuales tienen que ver con la incidencia de la imposición.

Los impuestos generales sobre las ventas pueden aplicarse en una sola fase de la cadena de producción; por los fabricantes, los mayoristas o los minoristas. El objetivo preferente del impuesto es el gravamen del consumo, aunque su aplicación se realice por un fabricante o un mayorista el gravamen se traslada a la fase de producción siguiente hasta alcanzar al consumidor.

Establecer un impuesto general sobre las ventas en la fase de fabricación o en la mayorista tiene la ventaja de una mayor sencillez de administración y de que existan menores posibilidades de evasión, hay menos puntos de aplicación del impuesto y el control puede ser mejor, sin embargo, el impuesto sobre las ventas de los minoristas es preferible por razones de eficiencia, ya que distorsiona en menor medida los mercados al incidir exclusivamente y de forma más neutral, en la demanda del consumo.

El impuesto cobrado, ya sea en fases anteriores como en los gravámenes plurifásicos, o en la fase gravada en el caso de los monofásicos, se incluye en el precio pagado por el consumidor final, suponiendo explícitamente la existencia de un proceso de traslación. Se trata de impuestos reales que gravan a todos los bienes y servicios, que constituye una nota que los define y las diferencias de los demás impuestos sobre consumos específicos.

Los impuestos sobre consumos específicos se aplican adicionalmente a los gravámenes generales sobre el consumo, representando una sobre – imposición sobre determinados bienes, ya sea con la intención de distribuir costos, penalizar consumos que equivalen a su desestimulación o gravar capacidades de pago consideradas como elevadas.

Estos impuestos se definen generalmente de acuerdo con el supuesto de que originan obligaciones tributarias. En resumen, constituyen tributos indirectos, reales, objetivos e instantáneos o de carácter ocasional, que gravan de forma selectiva ciertos bienes con fines recaudatorios, de ordenamiento de los mercados o de reasignación de costos.

Impuesto al valor agregado (IVA).

El IVA, “impuesto al valor agregado”, es un impuesto a la venta de bienes de consumo, que se ha establecido como la solución técnica que permite gravar el consumo sin afectar la equidad, la eficiencia y el desarrollo económico. Se puede afirmar que este impuesto ha conquistado los sistemas fiscales modernos.

Antecedentes.

El impuesto al valor agregado (IVA), nació en los países europeos y latinoamericanos más adelantados, pero en los últimos 15 años comenzó a aplicarse en muchísimos países en desarrollo y en transición.

En el ámbito de la tributación, la trayectoria ascendente, rápida e ininterrumpida del IVA fue el cambio más destacado de fines de siglo XX. Hace 40 años, era prácticamente desconocido fuera de los tratados y los

estudios teóricos. Hoy, es un componente fundamental en más de 120 países y capta alrededor de un cuarto de la recaudación mundial. El IVA es un tributo a la venta de productos en todas las etapas de elaboración. Lo que lo distingue es que permite a las empresas computar los impuestos que pagan por los insumos materiales como créditos contra los que aplican a sus propias ventas.

Desde el punto de vista económico, la empresa se incorpora al proceso productivo mediante la adquisición de materias primas (productos, consumibles) junto con otros factores de producción, para obtener otros productos intermedios o bien productos finales destinados al consumo directo.

Haciendo abstracción de la depreciación del capital, el valor añadido por una empresa a los productos por ella producidos será la suma de los salarios, intereses y rentas pagada a los distintos individuos de otras empresas y lo que la propia empresa obtiene como beneficio⁶³. El IVA recaerá sobre la suma de estos factores agregados por la empresa.

Desde otro punto de vista, más conceptual, el valor agregado por una empresa se puede definir como la diferencia entre el valor de su producción final y el valor de las adquisiciones de bienes y servicios, de tipo intermedio, adquiridos a otras empresas.

El IVA puede clasificarse adecuadamente entre los impuestos sobre las ventas por varias razones:

- 1ro. No puede clasificarse entre los actuales impuestos sobre la renta, puesto que las bases y el rendimiento de estos impuestos difieren de las obtenidas por el valor agregado.
- 2do. La técnica del impuesto tiene en cuenta de alguna forma el valor de las ventas.
- 3ro. Desde el punto de vista de la traslación del impuesto, la existencia de este impuesto produce el mismo efecto que la existencia de un

⁶³ El valor final de su producción estará formado por el valor de los productos adquiridos a otras empresas más el valor añadido por la propia empresa, siendo este la suma de los factores anteriores – salarios, intereses, renta y beneficio empresarial –.

impuesto sobre las ventas, elevando los precios de los bienes de consumo.

A diferencia de los impuestos a las ventas minoristas, que inciden solo en la etapa del consumidor final, la recaudación se hace a lo largo del proceso de producción. A diferencia de un simple impuesto sobre el volumen de negocios que grava todas las ventas intermedias o finales, los productores pueden recuperar el que pagaron por los insumos. Como no afecta al precio de los insumos, el IVA no distorsiona las decisiones de la empresa sobre la producción y no crea “cascada”, es decir, no hay un “impuesto al impuesto”, como sucede cuando en un mismo proceso se gravan tanto el insumo como el producto.

Esta es una de las ventajas más notorias del IVA frente a los impuestos llamados “en cascada”, así como respecto a los monofásicos en el fabricante o en el mayorista. No son tan evidentes con relación a los monofásicos minoristas, pues al mantener un similar rendimiento, la opción se deberá fundamentar en consideraciones administrativas.

Hay otras maneras de gravar el consumo, como el impuesto a las ventas minoristas, pero el hecho de que el IVA se recaude a lo largo de la cadena de producción es una ventaja práctica considerable.

Con el impuesto a las ventas minoristas, la recaudación sería cero. Antes de la adopción del IVA, los impuestos indirectos internos estaban limitados por lo general a productos estrictamente definidos, como el alcohol y el tabaco. La distorsión vinculada al impuesto sobre el volumen de negocios, sumada a la necesidad de aumentar la recaudación estatal, en muchos casos para compensar la eliminación de aranceles a la importación provocada por la liberalización del comercio, impulsó la búsqueda de otras soluciones, pero la adopción del IVA fue lenta.

Pese a propuestas en Francia en los años veinte, no apareció concretamente en ese país hasta 1948. Brasil fue el primer país latinoamericano en instituirlo, en 1967, y su adopción en Dinamarca ese mismo año marcó el comienzo de su difusión en Europa. Se generalizó con rapidez en el mundo industrial y Sudamérica hasta fines de los años setenta y tardó solo una década en llegar a las economías en desarrollo y

en transición. Cabe destacar que la cantidad de países africanos que lo adoptaron pasó de 2 a 30 en la última década.

Características del IVA.

Es un impuesto al gasto; dado que el IVA se cobra como un porcentaje del valor de una mercancía o servicio, y los consumidores deben pagarlo al momento de comprar la mercancía o servicio, el IVA es un impuesto que sanciona el consumo.

Es un impuesto indirecto; los impuestos indirectos se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y en otro tipo de transacciones comerciales.

Es un impuesto regresivo; los impuestos regresivos son aquellos que se cobran a todos por igual; es decir, sin importar la capacidad económica de una persona. Esto significa que la cantidad de dinero que debe pagar un individuo de renta baja por este impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar la persona de renta alta y afectará más fuertemente su economía personal.

Aunque es probable que aquellos que piensan que el IVA es especialmente regresivo lo estén comparando con un impuesto progresivo y eficaz sobre la renta de las personas físicas. La comparación es poco trascendente, en vista de las grandes dificultades de los países en desarrollo para administrar este último. Fundamentalmente, el IVA ha resultado más progresivo que los impuestos sobre el comercio exterior que frecuentemente lo han remplazado.

El cobro del IVA se hace sobre el valor agregado; es un impuesto que se aplica solo a la diferencia entre el valor de las ventas de una empresa y el valor de sus compras a otras empresas, entre el precio de venta final y la suma de los costos parciales.

No todos los bienes y servicios de una economía están gravados con el IVA. Dependiendo del tipo de mercancía o servicio, el gobierno de un país

decide gravar (es decir: imponer) o no con el IVA las transacciones con dicha mercancía o servicio⁶⁴.

Otra de las características es su fácil recaudación, ya que el fisco puede efectuar controles cruzados entre los débitos y créditos fiscales. En una primera aproximación de equilibrio parcial cabe admitir el carácter de neutralidad del impuesto, debiendo conjugarse esta característica con las numerosas exenciones existentes en el mismo. Por este motivo se admite la existencia de variaciones en los precios motivada por la introducción del impuesto o por los cambios normativos en el mismo al no existir en la práctica el tipo ideal del IVA.

Debe considerarse que la particular resistencia de los precios a su disminución, perjudican la flexibilidad del IVA, puesto que en situaciones de crecimiento, la elevación de los impuestos provocará inflación en vez de reducción de precios. Por otro lado, en situaciones de recesión, las dificultades de las finanzas públicas no permiten el descenso de los tipos de gravamen agravando la situación de depresión.

Como desventaja, se plantea su regresividad: la incidencia del gravamen termina siendo mayor en los sectores de bajos ingresos que en los de altos ingresos. Las clases de menores ingresos, en realidad, contribuyen en mayor proporción en términos relativos.

Desde el punto de vista analítico se tiene que las posibles variaciones del impuesto se pueden clasificar atendiendo a dos grandes módulos, la configuración del impuesto y la técnica tributaria.

El primero se refiere al tratamiento de la inversión y a las posibilidades que se ofrecen a este respecto. El segundo incluye aspectos más técnicos, aplicables a todas las posibilidades identificadas anteriormente en la configuración y que hacen referencia a tres cuestiones:

- Formas de computar el valor agregado, lo que es lo mismo, como computar la base imponible.
- Formas de calcular la cuota del impuesto.
- La obligación pasiva.

⁶⁴En Colombia, los libros no están gravados con el IVA pero la ropa y los electrodomésticos sí.

Si en el cálculo del valor agregado se permite las deducciones de la depreciación de los bienes de inversión, se estará en presencia del impuesto sobre el valor agregado tipo renta, denominado así, puesto que el agregado total coincide con la renta nacional.

Esta modalidad evita la doble tributación de los bienes de la inversión, que se gravan una sola vez en el momento de su venta, sin que se produzcan el doble gravamen al permitir la deducción de las cuotas de amortización de estos bienes a lo largo de su vida útil. Los empresarios soportarán el impuesto en el momento de la adquisición de los bienes de la inversión y lo recuperaran a lo largo de la vida útil del mismo a través de las ventas efectuadas.

Esta modalidad determina el pago del impuesto en el momento de la adquisición de los bienes de inversión y la recuperación fraccionada del mismo mediante la producción empresarial. Desde un punto de vista financiero, se presenta la necesidad de que la empresa realice ventas y las cobre, puesto que en otro caso no recuperará el impuesto pagado, como tampoco recuperar el valor de la producción.

Puede distinguirse entre un IVA tipo general y un IVA parcial o limitado. Con el primero de ellos el ámbito de sujeción pasiva del impuesto abarca a todo el proceso de fabricación y distribución. En un IVA de tipo parcial se excluyen determinadas actividades o sectores productivos.

La generalidad del impuesto posee dos dimensiones, según la primera, la exigencia del impuesto se deberá realizar respecto a todos los bienes y servicios consumidos y la segunda requiere que el ámbito de aplicación se extienda desde las primeras fases del proceso productivo hasta la última de venta minorista.

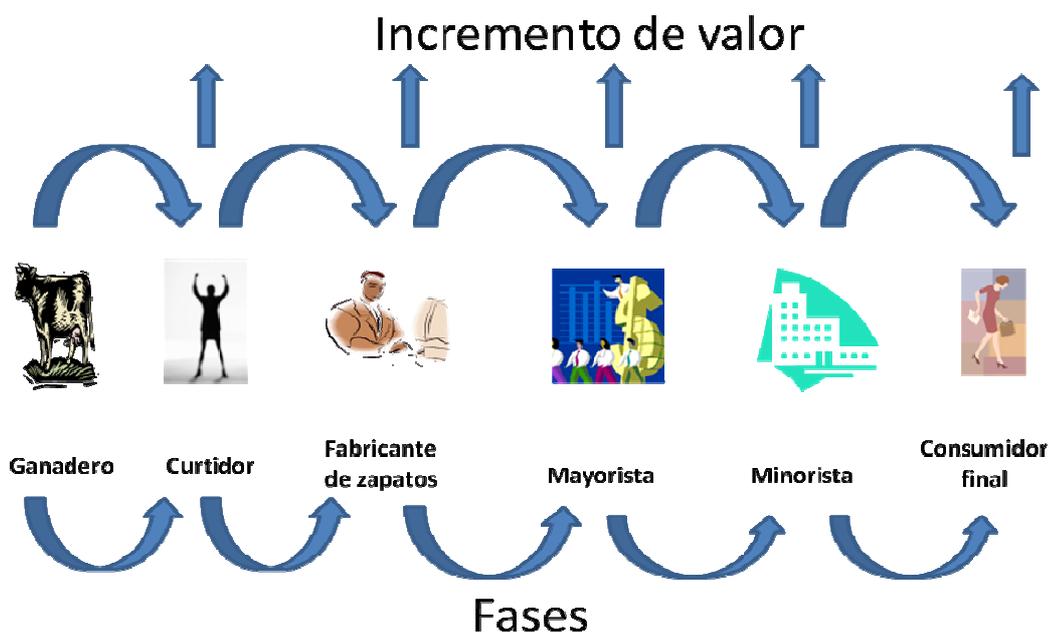
Sin dudas el más perfecto de los sistemas es el general, puesto que en él operan plenamente todas las ventajas asociadas a este impuesto. La presencia de sectores exentos da lugar a que la carga tributaria no sea la misma para todos los bienes, desapareciendo la neutralidad y produciendo efectos en la asignación de los recursos.

Desde el punto de vista de los economistas un impuesto sobre el valor añadido adecuadamente articulado es equivalente a un impuesto monofásico, a diferencia del impuesto al gasto, el IVA no es una forma

auténticamente nueva de imposición, sino sencillamente un impuesto sobre las ventas administrado de forma diferente.

Considérese un producto acabado, unos zapatos (ver figura). Siguiendo su desarrollo a través de las distintas fases de producción; el primer proceso a través del cual el ganadero vende las pieles al curtidor; el curtidor vende el cuero a fabricante de zapatos; el fabricante vende los zapatos al mayorista; el mayorista los vende al minorista, quien finalmente se los vende al consumidor final. En cada fase el valor del producto se incrementa y el precio de venta aumenta en consonancia. Cada incremento del precio refleja el valor añadido en dicha fase, siendo el valor o precio del producto final igual a la suma de los incrementos o valores añadidos en dichas fases. Un impuesto establecido sobre los incrementos es idéntico en su base a un impuesto sobre el valor final del producto.

Figura No. 6.- Incremento de valor en las fases de producción.



Fuente: Impuesto sobre el consumo. Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Pág. 496-497.

Un ejemplo sencillo pudiera aclarar al lector el esquema de funcionamiento de este impuesto.

Sean las fases de un proceso productivo, desde los proveedores de materias primas a los mayoristas y minoristas pasando por los fabricantes de producto semielaborados:

	Precio de venta	IVA repercutido 15%	Deducción del IVA soportado	Ingreso al Tesoro
1ra Fase Ventas de las materias primas.	\$100.00	\$ 15.00	–	\$15.00
2da Fase Venta de productos semielaborados	300.00	45.00	\$45.00–15.00	30.00
3ra Fase Venta del producto acabado	600.00	90.00	90.00–45.00	45.00
4ta Fase Venta mayorista	800.00	120.00	120.00–90	30.00
5ta Fase Venta minorista	1000.00	150.00	150–120.00	30.00
	IVA soportado por el consumidor	150.00	IVA ingresado a la tesorería del Estado en las diversas fase	150.00

Podría haberse generado exactamente el mismo resultado estableciendo un impuesto del 15% sobre la venta al por menor. Esencialmente el IVA es

simplemente un método alternativo de recaudar un impuesto sobre las ventas⁶⁵.

Resumen.

Los impuestos indirectos no tienen en cuenta la situación global de una persona física o jurídica y se aplican por tanto con tipos impositivos proporcionales. Estos impuestos poseen una capacidad recaudatoria importante, su mayor dificultad radica en su efecto sobre el nivel de precios.

Los impuestos basados en el consumo pueden ser definidos en forma amplia y en forma restrictiva

Los impuestos sobre las ventas han sido considerados generalmente como regresivos y por tanto han sido puestos en contraprestación con un impuesto progresivo sobre la renta. Pueden ser monofásicos o plurifásicos, los primeros pueden establecerse en fase fabricante, mayorista o minorista y los segundos pueden ser en cascada o sobre el valor añadido. Aunque el primero no es recomendable, el último puede utilizarse como instrumento muy útil para la administración y cuyo resultado final es similar al que producirá un impuesto monofásico que gravará la fase minorista.

Preguntas para la discusión.

1. Indique algunas de las ventajas y desventajas desde el punto de vista administrativo de la imposición sobre el consumo.
2. “Puesto que la base imponible incluye la adquisición de bienes necesarios, tanto los impuestos generales sobre las ventas, como los impuestos sobre el consumo personal son regresivos”. Discuta esa afirmación.

⁶⁵ Obsérvese que en este ejemplo la renta neta es igual al valor añadido, es por eso que el IVA es equivalente a un impuesto proporcional sobre la renta neta, eso no es siempre así. Consultes Manual de Hacienda Pública .Rossen pág.425.

3. ¿En qué circunstancias es un IVA equivalente a un impuesto general sobre la renta?
4. ¿El paso de la imposición sobre la renta a la imposición sobre el consumo aumentaría el ahorro personal y por consiguiente aumentaría la eficiencia económica?

C. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.

La evaluación empírica de la incidencia de los impuestos ofrece una buena muestra de las dificultades de cuantificación con lo que se topa la hacienda pública aplicada. Los modelos teóricos disponibles no explican los mecanismos a través de los cuales la carga de los impuestos se traslada. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones los resultados cualitativos del análisis dependen de la magnitud de un cierto número de parámetros o variables cuyo valor se desconoce o es difícil de estimar con precisión. La creciente demanda de estudios específicos de incidencia experimentada en los últimos años ha forzado un compromiso entre el rigor y la simplificación en el análisis empírico. Este compromiso que se puede denominar enfoque tradicional de incidencia aplicada, consta generalmente de cuatro etapas o fases de análisis:

- 1) Establecimiento de hipótesis de traslación impositiva. Esto se hace con el apoyo de la propia teoría, con ayuda de estimaciones empíricas realizadas en otros estudios mediante evaluaciones realizadas en cada caso. Las hipótesis más frecuentemente empleadas son las que utilizan Musgrave, Case y Leonard (1974) y Pechman y Okner (1974):
 - Impuesto sobre la renta personal: recae sobre los contribuyentes.
 - Impuesto sobre la renta de sociedades: recae sobre los dividendos (variante 1), parte sobre los dividendos y parte sobre la renta de la propiedad en general (variante 2), y parte sobre los dividendos y la renta de la propiedad y parte sobre el consumo y los salarios.

- Impuesto sobre el consumo: recae sobre el consumo de los bienes gravados.
- Impuesto sobre la herencia: recae sobre los causantes.
- Impuesto sobre la propiedad de inmuebles urbanos: recae sobre los inquilinos en caso de arrendamientos, sobre los propietarios en caso de vivienda en propiedad, y parte sobre la renta de capital parte sobre el consumo en el caso de propiedad de activos empresariales (inmuebles, existencias, maquinarias y otros).
- Contribuciones de la seguridad social. recae sobre los trabajadores (variante 1) y parte sobre los trabajadores y parte sobre el consumo (variante 2).

2) Cálculo de la distribución de pagos impositivos por niveles de renta. Los estudios de incidencia aplicada se interesan habitualmente por la incidencia de la distribución personal o familiar de la renta. De ahí que esta segunda fase requiera elaborar dos distribuciones o construir dos funciones:

$$T = F(X)$$

Donde los impuestos son función de la variable X (consumo, renta, riquezas, etc.), y:

$$X = G(Y)$$

Donde la variable X se distribuye por niveles de renta, Y, conforme a la función G (.). Finalmente obtenemos:

$$T = H(Y)$$

Donde $H(Y) = F[G(Y)]$ es una función que permite conocer cuántos impuestos paga un individuo o una familia con cierto nivel de renta.

3) Cálculo de la renta bruta ajustada. El análisis de incidencia busca una comparación entre una situación con impuestos y otra hipotética situación sin impuestos. Sin un determinado impuesto incide

plenamente sobre la renta, suprimiendo este impuesto se elevará la renta de cada individuo en una cuantía igual a la del propio impuesto. En cambio, si es trasladado, su supresión no alterará la renta neta de quienes lo trasladan pero sí la de los incididos. Así, la renta bruta ajustada es igual a la renta neta observada más los impuestos soportados por cada individuo o familia.

4) Estimación de tipos de efectivo de imposición y de índices de capacidad distributiva.

Se trata, en primer término, de calcular el ratio Th/Yah para cada individuo o familia h (Y_a es la renta ajustada).

El impacto distributivo del impuesto puede evaluarse con ayuda de diversos indicadores, entre los que se destaca el índice de concentración de Gini y la curva de Lorenz.

El índice de Gini, G , ofrece una medida de la distancia de una determinada distribución con respecto a una situación de reparto igualitario, para las distribuciones antes y después de impuestos, respectivamente.

$$G_1 = 1 - 2 \text{ (renta acumulada antes de impuesto)}$$

$$G_2 = 1 - 2 \text{ (renta acumulada después de impuesto)}$$

La expresión:

$$C = 1 - G_2/G_1$$

Ofrece el porcentaje en que el impuesto corrige ($C > 0$) o empeora ($C < 0$) la desigualdad en la distribución de la renta antes de impuestos.

La curva de Lorenz, relaciona los porcentajes acumulados de la renta (eje y) y de familias o de contribuyentes (eje x). Estas suposiciones deben graficarse y si las curvas de Lorenz no se cortan, la desigualdad $G_1 > G_2$ indica que el impuesto redistribuye la renta en sentido igualitario y viceversa.

La evidencia que proporcionan los estudios empíricos disponibles realizados para el sistema fiscal apuntan resultados asombrosos, la incidencia distributiva conjunta de los impuestos tiende a ser proporcional,

impuestos progresivos para rentas altas y impuestos regresivos para rentas bajas.

Efectos microeconómicos de la imposición.

La mayor parte de las decisiones económicas, y algunas no estrictamente económicas, que adoptan las familias y las empresas están influidas en mayor o menor medida por la existencia de programas de ingresos y gastos públicos. El estudio de los efectos sobre la intervención del sector público sobre el comportamiento económico de los agentes se denomina, análisis de los efectos incentivo y desincentivo.

Quizás la principal conclusión que cabe obtener de los estudios sobre los efectos incentivo es que en buena parte de los análisis de la influencia de los impuestos sobre el comportamiento económico aparecen efectos de signo opuesto, de manera que el efecto neto resulta teóricamente ambiguo y aparecen aquellos aspectos relacionados con la decisión de si pagar más o menos impuestos y en qué medida se puede evadir con un menor costo posible el pago de uno u otro impuesto.

Aspectos conceptuales.

El comportamiento de evasión o fraude fiscal corresponde básicamente a tres tipos de acciones: no realizar el ingreso y /o la declaración de impuestos legalmente establecida; la aplicación de beneficios fiscales de forma inapropiada; y la no aplicación correcta de las leyes fiscales relevantes (por ejemplo, en el cálculo de bases imponibles, tipos impositivos, deducciones, deuda tributaria, etc.).

Otro concepto importante sobre el tema se refiere al de elusión fiscal. Se entiende habitualmente por elusión la utilización de disposiciones legales existentes para reducir o eliminar la carga impositiva. Normalmente este tipo de comportamiento se realiza utilizando áreas grises de la legislación o sencillamente lagunas legales.

Comportamiento de la evasión y elución fiscal.

La evasión fiscal origina efectos distributivos (transferencias de recursos desde quienes contribuyen hacia los que defraudan). La extensión de los comportamientos de evasión fiscal exige elevaciones en los tipos impositivos medios para mantener la recaudación. En consecuencia, puede intensificar otros efectos desincentivo de los impuestos. Los comportamientos de evasión fiscal originan importantes costes administrativos de inspección y sanción. Además, las investigaciones empíricas confirman la importancia cuantitativa de este fenómeno.

Como resultado de todo ello, la resistencia al fraude fiscal ha llegado a constituir un criterio complementario para la evaluación de un sistema tributario, ya que afecta dos principios básicos: la equidad y los costes administrativos.

La reducción del fraude fiscal constituye un objetivo común y crucial de la política impositiva de la mayoría de los países occidentales. En este sentido, una cuestión importante a contestar es, hasta qué límite se debe reducir la evasión.

Al respecto conviene señalar tres aspectos importantes:

- En primer término, la doctrina del derecho penal impone un sentido de proporcionalidad en la aplicación de sanciones, de manera que la vía de lucha anti-fraude fiscal encuentra un límite en el Estado de derecho en cuanto a las sanciones a aplicar.
- En segundo lugar, algunos autores encuentran en la existencia de la economía sumergida, y en el empleo que genera, un “obstáculo”, nunca explícito, de los gobiernos a la hora de atajar el fenómeno de la evasión.
- En tercer término, cabe recordar que la lucha contra el fraude fiscal consume recursos administrativos. Si se considera que los recursos aplicados contra la evasión (esencialmente capacidad de inspección y de sanción) no son fijos, podría pensarse que deberían emplearse recursos hasta que la unidad monetaria marginal de gasto administrativo rindiese exactamente una unidad de aumento en la recaudación. Sin embargo, este planteamiento sería erróneo,

ya que la lucha contra el fraude utiliza recursos reales, pero no en la producción de un bien o un servicio sino en la recaudación, o sea en la transferencia de recursos desde el sector privado al público. Por consiguiente, habría que tener en cuenta el coste real de los bienes y servicios financiados con la recaudación extra obtenida para sumarlo al coste de los mecanismos anti -evasión y comprar el total con el beneficio de esos bienes y servicios. Del nivel de control que igualaría el costo administrativo marginal con la recaudación marginal.

Principios generales de la elusión fiscal.

Se han señalado como principios generales del fenómeno de la elusión fiscal los tres siguientes:

- a) Reacciones de los contribuyentes ante el aspecto de la progresividad. Sirvan algunos ejemplos para aclamar este principio: Si la legislación fiscal permite realizar declaraciones separadas de renta de capital obtenidas en el ámbito familiar, se realizan transferencia de activos entre cónyuges e hijos. Ante impuestos progresivos de sucesiones y donaciones, por ejemplo, si no existe acumulación o esta es parcial, se realizan donaciones previas. Otro ejemplo es la utilización de determinados instrumentos financieros como el fideicomiso, productos típicamente gestionados en paraísos fiscales.
- b) Opciones para diferir el pago impositivo. Un ejemplo típico de esta forma de elusión fiscal es la percepción de salarios diferidos (pensiones de seguridad social y percepciones de fondos de pensiones) en períodos futuros con renta inferior.
- c) Comportamientos de arbitraje impositivo. Correspondería a una práctica de elusión de este tipo la transformación de unas operaciones en otras con el mismo resultado económico pero gravado a tipos inferiores. Convertir rendimientos del capital en

ganancias es un buen ejemplo, si estas tienen un tratamiento fiscal favorable. En el ámbito empresarial otro ejemplo es la financiación de la adquisición de activos con el mecanismo de arrendamiento financiero en vez de con endeudamiento; de una de las ventajas del arrendamiento financiero consiste en que el activo se amortiza aceleradamente por el arrendador y, a su vez, por el arrendatario, ya que el costo amortizado forma parte de la cuota arrendataria.

Modelos de análisis de la evasión fiscal.

Los modelos teóricos de análisis de los comportamientos de evasión fiscal tienen su origen, por un lado, en los estudios económicos de la actividad criminal a cargo de Becker (1968) y Tulkens y Jacquemin (1971) y, por otra parte, en los análisis de decisión en economías de incertidumbre. Un trabajo que ha dado lugar a una abundante literatura posterior sobre evasión fiscal corresponde a Allingham y Sandmo (1972).

La declaración fiscal constituye una decisión adoptada bajo incertidumbre, ya que no declarar la totalidad de la renta no provoca automáticamente una reacción de la administración fiscal en forma de sanción. El contribuyente tiene la opción entre dos estrategias:

- a) Declara toda su renta.
- b) Declara una cantidad inferior. Si elige esta última, su situación final dependerá de si es o no investigado y sancionado por la autoridad fiscal.

Considérese que la función de utilidad tiene como último argumento el nivel de renta disponible (no se incluyen los costos síquicos del fraude, por ejemplo) y que el contribuyente se comporta de acuerdo con el postulado Von Neumann- Morgenstern – **en un mundo con incertidumbre, una forma razonable de proceder consiste en maximizar el “valor esperado”** –.

Este contribuyente tiene una cantidad determinada de renta **W**, exógena, conocida por el contribuyente y no por las autoridades fiscales, e intenta decidir la cantidad que ocultará a hacienda, **F**. Si el tipo impositivo marginal

del contribuyente es t , este es el beneficio marginal que obtiene de ocultar una unidad de renta. Aunque las autoridades fiscales no conocen cuál es la verdadera renta del contribuyente, existe una posibilidad p de que éste sea investigado, en cuyo caso se considera que las autoridades llegan a conocer su auténtica renta, de forma que es sancionado con una multa que será mayor cuanto mayor sea F , y que es conocida por el contribuyente.

Con esta información el contribuyente decide cuánto defraudar. El beneficio marginal de cada unidad de renta no declarada es t , la cantidad ahorrada de impuestos. El costo marginal esperado es la sanción marginal (la cantidad que aumenta la multa por cada unidad adicional defraudada) multiplicada por la probabilidad de detención p .

La cantidad óptima de renta no declarada (F^*) viene determinada por el intercepción del beneficio marginal y el costo marginal: el contribuyente aumenta su nivel de fraude mientras que el ahorro de impuestos marginal es superior al costo marginal esperado de defraudar.

Resumen.

La carga de los impuestos no es necesariamente soportada por aquellos individuos obligados a pagarla, la incidencia impositiva se ocupa del estudio de los mecanismos de traslación con el fin de determinar el efecto de los impuestos sobre la distribución final de la renta.

La aplicación de índices financieros como el Índice de concentración de Gini y La curva de Lorenz permiten realizar una valoración del sentido redistributivo de los impuestos sobre la renta.

La evasión fiscal origina efectos redistributivos, transferencia de recursos desde quienes contribuyen hacia los que defraudan; exige elevaciones en los tipos impositivos medios para mantener la recaudación. En consecuencia, puede intensificar otros efectos desincentivos de los impuestos, y origina costos administrativos de inspección y sanción.

La declaración fiscal constituye una decisión adoptada bajo incertidumbre, ya que no declarar la totalidad de los ingresos no provoca automáticamente una reacción de la administración fiscal en forma de sanción.

El contribuyente tiene la acción de declarar sus ingresos reales, o declarar una cantidad inferior. Si elige esta última estrategia, su situación final dependerá de si es o no investigado y sancionado por la autoridad fiscal.

Los principales resultados teóricos indican que:

- a) El contribuyente defraudará si la penalización esperada, que depende de la probabilidad de detención y del nivel de sanción, es menor que el tipo impositivo.
- b) Cuando la renta obtenida varía, la fracción declarada se incrementa, permanece constante o decrece, dependiendo de si la aversión al riesgo relativo es creciente, constante o decreciente respecto de la renta.
- c) No es posible obtener una conclusión teórica clara respecto de la conexión entre tipos impositivos y evasión.
- d) Un incremento en el tipo de sanción y en la probabilidad de detención siempre reduce el nivel de evasión.

Preguntas para la discusión.

1. ¿Por qué plantear que la declaración fiscal constituye una decisión adoptada bajo incertidumbre?
2. Mencione los efectos de la evasión fiscal dentro del sistema impositivo.
3. ¿Cómo diferenciar la evasión de la elusión fiscal?
4. La carga de los impuestos es necesariamente soportada por aquellos individuos legalmente obligados a pagarla. Explique.

D. LOS BENEFICIOS FISCALES.

Todo sistema tributario, por principio, debe resultar suficiente para enfrentar las erogaciones financieras del Estado, indispensables para solventar los gastos públicos destinados a dar una cobertura adecuada a los requerimientos de la sociedad, y ser además sustentable en el corto y mediano plazo, para resolver con éxito tanto las exigencias derivadas del

crecimiento natural de dichas necesidades como las inversiones sociales que deben propiciar el aumento del nivel de vida de cada país.

Ante el riesgo de extensión del déficit fiscal, resulta imprescindible que el incremento de la recaudación tributaria tenga una proporcionada correspondencia con el incremento del gasto público, cuidando que el régimen tributario no distorsione y obstaculice el desarrollo normal de la economía, pero a su vez cerrando las posibles brechas para las pérdidas recaudatorias. Por tanto, el manejo de cada uno de los componentes de diseño de las obligaciones tributarias debe garantizar la captación de los ingresos presupuestarios, y preservar que la relación de la fiscalidad con el resto de las variables macroeconómicas sea consistente y equilibrada.

Las afectaciones a los ingresos presupuestarios pueden estar dadas por varios factores. El comportamiento de los agentes económicos y sociales, puede provocar crecimientos o minoraciones de la recaudación, e incluso cambios importantes de la estructura tributaria. Por tendencia natural, la exacción impositiva se moverá en gran medida de acuerdo con el comportamiento cíclico económico. Por otra parte, los fenómenos de evasión y elusión generan también pérdidas recaudatorias, conceptos analizados en el epígrafe anterior.

Obviando la incidencia de estos factores, por la evidente interrelación existente entre cada uno de ellos y la variable impositiva, pero es importante descomponer transitoriamente la combinación de efectos, los ingresos fiscales pueden ser incrementados (o reducidos, si resultase conveniente en función de otros objetivos macroeconómicos) modificando los elementos constitutivos de las figuras tributarias, fundamentalmente las bases imponibles, los tipos impositivos y el alcance de las obligaciones fiscales. El concepto de gasto tributario se vincula directamente con estos tres elementos.

Los beneficios fiscales han sido definidos por múltiples autores y de diversas formas, de ahí las diferentes modalidades de expresión: una de ellas las exenciones o bonificaciones, que no son más que la cancelación, total o parcial, y permanente o temporal, del pago al que se obliga un contribuyente en determinado tributo; tasas preferenciales, las cuales

reducen el gravamen efectivo en un grupo de contribuyentes o actividad específica; deducciones, equivalentes a la ampliación de las exclusiones de las bases imponibles y de la deducibilidad de gastos; créditos impositivos, equivalentes a la aceptación de determinados valores como anticipos de la liquidación de obligaciones tributarias; y diferimientos de pago, que no son más que la posposición de los ingresos al fisco, lo que le representa a los sujetos el disfrute de un financiamiento sin intereses.

Estas renunciaciones tributarias son instrumentadas por el Estado por la necesidad de atenuar determinados fallos del mercado, cuando desean incentivar o estimular ciertos comportamientos de los agentes, que a su vez generen lo que en sus respectivas políticas económica y social configuran como Estados deseables. Es amplia la diversidad de criterios económicos, sociales y políticos que justifican la elección de una política de incentivos fiscales.

De acuerdo con la práctica internacional, entre las razones fundamentales del otorgamiento de beneficios tributarios se encuentra el estímulo a las inversiones⁶⁶ (tanto del capital nacional como extranjeras), el fomento de las exportaciones, la protección fiscal de determinadas actividades, ramas o formas organizativas empresariales, y el mejoramiento de la eficiencia en la asignación de recursos.

Este tipo de acciones, que le imprimen un carácter activo a la política macroeconómica, tienen como objetivo esencial la estabilización económica, afectada tanto por los comportamientos internos cíclicos, como por los shocks externos. Si bien muchos economistas consideran factible promover una intervención activa del gobierno en la economía (Keynesianismo), otros creen inútiles los intentos de estabilización económica mediante la intervención estatal.

Sin embargo, gestionar la política económica se parece más a gobernar a un gran barco que a conducir un automóvil. “Los economistas distinguen entre dos tipos de retardo en la gestión de la política de estabilización: el retardo interno y el externo. El retardo interno es el tiempo que transcurre

⁶⁶ Villela, Barreix [2000]

entre una perturbación que afecta a la economía y la adopción de medidas.....El retardo externo es el tiempo que transcurre entre la adopción de una medida y su influencia en la economía”.⁶⁷

Se considera que generalmente la política fiscal está marcada por las demoras internas; es decir, la demora en reconocer las perturbaciones e implementar las medidas para contrarrestarlas, y también la demora en la evaluación y corrección de esas acciones. Este sería otro argumento para sustentar la tesis de la poca efectividad de los incentivos tributarios.

Más allá de la utilización de incentivos tributarios, se plantea que estas políticas en la práctica se convierten en transferencias de recursos fiscales hacia determinados segmentos de contribuyentes, sin un criterio suficiente sobre su factibilidad y conveniencia. Cabe destacar que, a los efectos del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC⁶⁸, se considera que existe subvención cuando el gobierno o cualquier organismo público otorgan un beneficio al eximir o dejar de recaudar ingresos que podrían recibirse en condiciones normales. Toda subvención es específica si se concede con carácter limitado y de manera excesivamente elevada a determinadas empresas y productos dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, aunque no se incurrirá en especificidad si se establecen los criterios y condiciones para el acceso a la subvención de manera imparcial y con derecho automático, quedando reflejados claramente en documento oficial, que puede ser una norma jurídica que le confiera total objetividad a la concesión de los beneficios fiscales.⁶⁹

Como concepto general, las ventajas fiscales son definidas como “gastos” tributarios para subrayar que resultan alternativas frente al gasto público directo. Los fines pretendidos con la provisión de beneficios pueden también ser instrumentados a través de programas específicos de asignaciones presupuestarias, partiendo de que las restricciones de

⁶⁷ Mankiw, N. Gregory y Bosch, Antoni. “Macroeconomía” editor, Barcelona, 1997.

⁶⁸ Organización Mundial del Comercio, (OMC).

⁶⁹ Véase “La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasi fiscal”. En: El pacto fiscal- fortalezas, debilidades, desafíos (LC, g. 1997 /Rev.1) CEPAL, Santiago. Chile. Julio 1998.

disponibilidad de recursos presupuestarios no sean elevadas. Precisamente por el carácter de gasto indirecto de los beneficios tributarios, se plantea la necesidad de lograr, en cuanto a su otorgamiento, control y análisis, un tratamiento presupuestario similar al de los gastos directos, puesto que en las concesiones tributarias el análisis costo beneficio no resulta ser riguroso.

Determinados criterios de política económica sustentan la aplicación de incentivos, expresados en la asignación indirecta de recursos; no obstante, “.....como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto”.⁷⁰

Uno de los postulados básicos de la práctica presupuestaria es el de la universalidad, que plantea que el presupuesto debe reflejar la totalidad de los ingresos y de los gastos que origina la actividad del Estado; o sea, no deben compensarse gastos con ingresos. Dado que, por principio teórico, no debe existir el neteo, el saldo presupuestario proyectado y ejecutado según las convenciones habituales no muestra un resultado absolutamente verídico, al contabilizar los ingresos netos, es decir, sin reflejar adecuadamente los gastos tributarios, introduciéndose un sesgo de opacidad en el manejo del presupuesto.

Para los gastos públicos oficialmente reconocidos como tales, existen mecanismos ya consolidados de planificación, elaboración, aprobación, ejecución y control, y están sujetos a restricciones presupuestarias. En cambio, los gastos tributarios quedan al margen del proceso de confección y control presupuestario.

⁷⁰ “El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos” – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1998.

Su concesión, aún dependiendo del cumplimiento de condiciones generales predeterminadas, no queda sustentada por una evaluación adecuada de sus costos y beneficios, lo cual pone en tela de juicio la racionalidad de su empleo, o al menos evidencia la necesidad de lograr estimaciones precisas del sacrificio fiscal implícito.

Otro de los principios presupuestarios es el de la publicidad. El presupuesto es un documento público, así como lo son también las distintas fases por las que transcurre el proceso presupuestario. Por tanto, debe estar elaborado de manera tal que posibilite la más amplia publicidad, y llegar a los legisladores, funcionarios, estudiosos y cualquier ciudadano interesado en conocer los resultados en la aplicación de los recursos públicos.

La obligación de lograr la mayor transparencia fiscal justificaría también la necesidad de computar y divulgar los gastos tributarios y los costos asociados, en tanto “.....El presupuesto público es el instrumento formalmente previsto para encaminar y decidir colectivamente las necesidades de bienes y servicios que no puedan atenderse satisfactoriamente a través de los mecanismos de mercado, así como sus formas de financiamiento.....En él se reflejan conspicuamente los conflictos distributivos de la sociedad, el interés público de sus representantes y la demanda de trato preferencial en materia tributaria y de gasto público, así como su correspondiente oferta”.⁷¹

Se puede tomar como una definición más o menos aceptada que los gastos tributarios son todos aquellos tratamientos excepcionales y diferenciados, que se apartan de la estructura básica de cada figura tributaria, y distinguen a grupos determinados de contribuyentes respecto al conjunto total. El reto es entonces determinar a ciencia cierta cuales son las ventajas provistas por la legislación que clasifican como gastos tributarios, pues algunos beneficios son inherentes a la norma tributaria

⁷¹ “El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos” – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1998.

(entendida en su estructura común), y además cuantificar la renuncia fiscal derivada.

Los países asumen múltiples y diversos criterios para fijar las definiciones de norma tributaria y gasto tributario. Algunos adoptan tesis más restringidas, por lo que el concepto de normativa es más ajustado y reducido, y es amplia la relación de gastos tributarios. Otros emplean una concepción menos rigurosa de la normativa, al considerar la mayoría de los beneficios como parte del tratamiento corriente establecido por la legislación.

De cualquier manera, la complejidad que entrañan estas definiciones y las variaciones conceptuales entre los distintos países, explica el alto grado de dificultad para establecer, con total certeza, qué constituye un gasto tributario.

La estimación de las renunciaciones fiscales o pérdidas de recaudación originadas en los gastos tributarios constituye un cálculo sumamente complejo y cuyo resultado no es absolutamente preciso. La literatura, normalmente se reconocen tres tipos de métodos: la medición ex ante, que determina la pérdida recaudatoria por la existencia de un gasto tributario específico; la medición ex post, que pronostica los ingresos fiscales a partir de la eliminación del gasto tributario –lo cual presupone la mayor comprensión posible del comportamiento de los agentes frente al cambio–; y la medición del gasto equivalente, que calcula el costo público de proporcionar la ventaja o protección, en lugar del gasto tributario, mediante gasto directo.

Resumen.

Los tratamientos especiales que afectan la neutralidad del sistema fiscal y generan distorsiones que atentan contra la equidad y la generalidad que deben regir a la tributación, pueden resultar positivos siempre que sustentados en un riguroso análisis se consideren convenientes en términos de los objetivos superiores de la política social y económica, y demuestren que la magnitud de la renuncia recaudatoria es menor que los rendimientos económicos y sociales.

Los impuestos más relacionados con beneficios fiscales son los que forman parte de los ingresos locales, lo que tal vez puede ser de gran repercusión en aquellas localidades de poca independencia económica,

Preguntas para la discusión.

1. El carácter de gasto indirecto de los beneficios fiscales obliga a la necesidad de lograr control y análisis para su otorgamiento. ¿Cómo valorar que el análisis costo beneficio no resulta eficiente en este sentido?
2. ¿La no evaluación de los beneficios fiscales puede incidir en incrementar la brecha entre los ingresos y gastos en presupuesto del Estado?

E. SISTEMA TRIBUTARIO CUBANO.

A partir de 1994 se realiza una reforma global del sistema tributario en Cuba con el objetivo de incrementar el papel regulador y controlador de la actividad económica por parte del Estado, elevar la motivación por el trabajo y la eficiencia económica, los niveles de ingresos al presupuesto así como contribuir a la distribución más racional de los recursos financieros del país, en tal sentido se aprueba la Ley No. 73 Del Sistema Tributario, en cuya confección se tienen en cuenta los elementos indispensables de justicia social a los efectos de proteger las capas de más bajos ingresos, estimular la producción y que contribuir a la disminución del exceso de liquidez, pues la legislación vigente hasta entonces no responde a las actuales necesidades del país.

A partir del año 1995 comienza el despegue con la nueva estructura tributaria con la creación de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), creada con la concepción de entidad independiente y subordinada centralmente al Ministerio de Finanzas y Precios (MFP). El sistema actual está conformado por 11 impuestos, dos tasas y una contribución.

La reforma tributaria significó una simplificación del mosaico de diferentes formas de ingresos que se fueron superponiendo y gestando desde 1959 hasta 1993, y permitió una adecuada sistematización y elevación de la correspondencia con el resto de las variables de política económica y su congruencia con el nuevo entorno doméstico e internacional.

La primera etapa del desarrollo de la reforma fiscal se concreta con la aprobación parlamentaria, en agosto de 1994, de la Ley No. 73 Del Sistema Tributario. Esta norma tiene carácter rector en materia tributaria sustantiva, al reunir en un solo cuerpo legal las obligaciones tributarias materiales. La Ley 73/94 representa un marco general de referencia cuyo objetivo central es establecer los principios esenciales de la tributación y las distintas figuras tributarias. Solo mediante la Ley se pueden establecer, modificar o suprimir tributos, o sea, la facultad legislativa en materia tributaria es exclusiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El desarrollo legislativo se concibió en cuatro etapas fundamentales: la primera, promulgar los cuerpos legales marcos en materia sustantiva y de procedimientos; la segunda, garantizar la presencia parcial de todos los tributos (desarrollo vertical); la tercera, ampliar los sujetos y hechos económicos configurados en la ley (desarrollo horizontal); y como última, jerarquizar normativamente cada figura tributaria.

Dado el carácter general de la Ley se otorgan facultades extraordinarias al Ministro de Finanzas y Precios para garantizar la aplicación gradual y justa de esta norma jurídica. En particular, se le faculta para conceder exenciones y bonificaciones totales o parciales, permanentes y temporales, establecer las bases imponibles y los tipos impositivos en forma progresiva o no, fijar los gastos deducibles a los efectos del pago de los diferentes impuestos, así como las reglas para la valoración y definición de las bases imponibles, y determinar las formas y procedimientos para el cálculo, pago y liquidación de los impuestos.

La nueva Ley Tributaria, contentiva de once impuestos, tres tasas y una contribución, se diseñó sobre la base de importantes criterios generales.

Criterios generales para el diseño de la Ley No. 73/94:

- 1) Mantener determinadas figuras impositivas ya en uso en los años precedentes, lo cual garantizaba un monto de recaudación ya definido y propiciaba una cultura tributaria particularmente en la población: los impuestos sobre el transporte terrestre, documentos y transmisión de bienes y herencias, y la tasa por servicios de aeropuertos a pasajeros. En estos tributos se modifican las bases imponibles y/o se incrementan los tipos impositivos.
- 2) Se implementa un nuevo impuesto sobre utilidades para todo tipo de personas jurídicas, que sustituye al antiguo gravamen sobre las utilidades en el sector privado y los aportes a partir de la ganancia para las empresas estatales.
- 3) Se incorporan nuevas figuras tributarias: impuestos sobre ingresos personales, sobre la propiedad o posesión de determinados bienes, sobre la utilización o explotación de recursos naturales y para la protección del medio ambiente, tasas por peaje y por la radicación de anuncios y propaganda comercial en los espacios públicos.
- 4) En cuanto a la imposición indirecta, los impuestos sobre las ventas y especial a productos deben ir sustituyendo paulatinamente a la vieja figura del impuesto de circulación. Por su parte, los antiguos gravámenes sobre la prestación de los servicios y por servicios cablegráficos y telegráficos, son sustituidos por un impuesto sobre los servicios públicos.
- 5) En relación con los tributos asociados al factor trabajo o tributos laborales, se mantiene la vigencia de la contribución a la seguridad social –con determinadas adecuaciones- y surge el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo, de aplicación general y que sustituye al impuesto sobre nóminas, que gravaba solamente al sector privado.
- 6) Se prevé el pago de los tributos, tanto en moneda nacional como en moneda libremente convertible, dada la doble circulación monetaria que existente en el país.

- 7) Se reconocen los acuerdos internacionales de los que el Estado cubano es firmante, tanto los bilaterales como los multilaterales, así como los beneficios concedidos a la inversión extranjera por las legislaciones precedentes.

En síntesis, se establecieron siete nuevas figuras tributarias, cinco tributos vigentes antes de la reforma se modificaron y actualizaron, y otros tres fueron sustituidos por formas más modernas. Además, fue derogado un conjunto apreciable de esquemas diversos de ingresos y aportes.

Las características principales de cada uno de los tributos así como su estructura básica se pueden consultar en la Ley No. 73 Del Sistema Tributario Cubano.

Resumen.

La Ley No. 73 del Sistema Tributario, de fecha 4 de agosto de 1994 estableció la actual estructura tributaria, de conjunto con otras leyes y disposiciones. La reforma general al sistema tributario vigente tenía el propósito de garantizar el papel regulador y controlador de la actividad económica del Estado, elevar el nivel de ingresos al presupuesto, la motivación por el trabajo y la eficiencia.

La aplicación de una política tributaria consecuente con la realidad, así como su introducción de forma gradual se convirtió en una medida trascendental, aplicable sobre la base de los principios de generalidad y equidad de la carga tributaria, en correspondencia con la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacerlos.

CAPITULO 4. SISTEMA DE TESORERÍA.

Es propósito de toda administración financiera integral es preservar el denominado efecto de liquidez en consonancia con la maximización del principio de rentabilidad evaluado desde el punto e vista económico y social.

El **sistema de tesorería**⁷² comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado.

La tesorería es objeto de algunas connotaciones que se han transformado a través del tiempo y que le atribuyen desde la sola administración de caja hasta la administración de esta, de rentas y del crédito público.

El sistema de tesorería es responsable de determinar la cantidad de ingresos tributarios, recaudarlos en el momento de su exigibilidad, pagar a su vencimiento las obligaciones contraídas por la percepción de bienes y servicios en el sector público, y recibir custodiar y en su caso, negociar los títulos valores y documentos de obligación de propiedad del Estado.

El sistema de tesorería, además de constituir una caja receptora de ingresos y pagadora de gastos, se extiende en un doble horizonte, temporal e institucional.

El horizonte temporal se refiere a la administración de los recursos desde que entran a las bocas recaudadoras del subsistema de cobranzas bajo el criterio de que los fondos líquidos pertenecen al Estado desde dicho momento, y no solo a partir de que están bajo gestión directa del organismo institucional responsable: la **Tesorería General**.

El horizonte institucional analiza los recursos en sus expresiones líquidas y endeudamiento de corto plazo (a mayores plazos se reserva para el sistema de crédito público) en función de las responsabilidades de los órganos recaudatorios y organismos menores.

La dirección general de tesorería tiene la responsabilidad primaria de: planificar, dirigir, coordinar y controlar el sistema de administración de los

⁷² Estado eficiente. José María de La Heras. 1era. Pág. 443 y 444. Edición. Buenos Aires.

fondos del sector público nacional, de esta forma se reafirma su papel de administrador integral de los fondos públicos y no como una simple caja pagadora.

Un racional sistema de tesorería empieza con el surgimiento de un recurso desde que el que contribuye paga y no desde el momento que el tesorero recibe los fondos.

A. EL TESORO. DEFINICIÓN Y FUNCIONES.

El **Tesoro del Estado** constituye el organismo del aparato financiero del Estado, encargado de procesar el destino del dinero proveniente de las entradas para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las erogaciones del Estado.

Así, ofrece servicios dirigidos a la ejecución de las complejas funciones que las disposiciones legales y financieras le asignan, estos consisten principalmente en la custodia y conservación del dinero del Estado, entre el momento de la recaudación y la correspondiente erogación, y la distribución, a los diversos organismos de la administración, de las sumas a erogar, sobre la base de la disponibilidad diaria de caja, lo que determina un orden cronológico cierto del pago de los gastos, ordenados por las distintas administraciones, las cuales quedan, por esta vía, subordinadas a la existencia, en la caja del Tesoro, de la referida disponibilidad.

Es por ello, el **Tesoro**⁷³ es considerado como la caja central o “gran depósito de los recursos del Estado”, o mejor aún, como “el fondo financiero del poder público”.

Funciones de la tesorería.

Al sistema de tesorería en el marco de la administración financiera gubernamental se le atribuyen tres funciones:

⁷³ Diccionario de Economía Política (1967) - 1243p.

Diccionario para Contadores (1990) – 970p.

1. Caja: Referida a sus competencias en la gestión de pagos y de ingresos líquidos.
2. Financieras: Comprenden las actividades vinculadas con la imposición a corto plazo de fondos líquidos ociosos con la mejor rentabilidad, como la de contraer créditos a corto plazo para financiar déficit transitorio de caja.
3. Conexas: Vinculada con la custodia de títulos de garantías y diversos valores puestos bajo su custodia.

Efectos de liquidez:

- Evitar fondos insuficientes por costos de financiamientos.
- Evitar fondos excedentes buscando rentabilidad.

La importancia del efecto de liquidez está determinada porque aun dentro de un marco de equilibrio inestable, consecuencia de la inestabilidad de los mercados se debe evitar la exteriorización de dos extremos antagónicos manifiestamente negativos. Aun en plazos cortos se debe lograr, tanto la atenuación al máximo de costos de financiamientos derivados de la existencia de fondos insuficientes, como otorgar alguna rentabilidad cuando existan fondos excedentes.

La existencia de fondos excedentes exterioriza una inefectiva cultura gerencial, derivado de costos del dinero inmovilizado ante la falta de decisión en colocar excedentes transitorios de caja en diferentes alternativas de inversión financiera

Se debe evitar la existencia de fondos insuficientes con sus negativas consecuencias por falta de pago en el tiempo oportuno a los acreedores estatales. Demora en el pago de remuneraciones genera un clima de incertidumbre en los agentes públicos con las mencionadas consecuencias sobre la productividad. La mora en el pago a proveedores y contratistas deteriora el prestigio en la administración aparejando dificultades futuras para conseguir buenas y amplias ofertas, sin olvidar el necesario reconocimiento de intereses, producto de los atrasos en la cancelación de las obligaciones a su vencimiento.

La tesorería y algunos de sus contextos.

- Contexto inflacionario.

Es importante recordar las dificultades financieras atravesadas en la última década por una buena parte de los estados latinoamericanos en sus distintos niveles de gobierno, las razones fueron diversas, pero como causa - efecto de su participación en el sector público, éste sufrió las consecuencias de un proceso inflacionario que deterioró sensiblemente su cuadro fiscal.

En todo proceso inflacionario se registra una pérdida real en la capacidad financiera y de compra del Estado, producto de una mayor degradación de los recursos en el momento de su determinación previa y su posterior cobro. En cambio, en relación con la ejecución del gasto una mayor sensibilidad de respuestas de proveedores y contratistas en ajustar los precios a las expectativas futuras de precios del mercado, provoca que el Estado no aproveche los beneficios que a priori tiene el deudor en relación con el acreedor, como lo señala la teoría de los precios cuando concluyen respecto a quienes se benefician o perjudican con la inflación.

- Contexto gerencial.

La administración de los flujos de recursos y erogaciones exige la incorporación de modernas técnicas de gestión de tesorería, que supere la función operativa de recaudar y pagar que generalmente realizan estas unidades. La administración de los recursos del tesoro y sus herramientas adquieren en el sector público una importancia mayor que el manejo de caja en una empresa privada. No se limita únicamente a los aspectos materiales propios de la seguridad de gestión de los fondos, o la racionalidad de su gestión financiera con la cual se asimilaría a una administración financiera privada. Su efecto es ético - social en cuanto a que estos fondos son de origen público y económico por los efectos sobre variables macroeconómicas.

Relación sistémica.

Desde el punto de vista de su frontera sistémica, a la tesorería (o servicio de tesorería) le conciernen distintos elementos vinculados con el manejo de los fondos líquidos, ya sea por medio del sistema bancario y/o su custodia directa y su aplicación al volumen de pagos procedente de la ejecución del gasto.

- Sistema presupuestario: Financiamiento de los gastos para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.
- Sistema de contabilidad gubernamental: Planificar, dirigir, coordinar y controlar el sistema de administración de los fondos públicos del sector público nacional, por tanto debe prever el registro integral de los ingresos y los pagos a tiempo.
- Crédito público: La deuda tanto pública como privada es habitualmente clasificada a corto y largo plazo, todo lo que vence en el periodo fiscal se considera dentro del ámbito de la tesorería.
- Sistema bancario: Administración de los fondos líquidos. En su calidad de mandatarios del sistema coadyuvan de forma descentralizada con la tarea recaudadora sin que el Estado pierda sus facultades en materia de conducción de la política financiera.

Cancelación de pagos según la jerarquía de la tesorería.

El sistema de tesorería es responsable directo de la ejecución de la última etapa del gasto (etapa del pagado) y de la última etapa del ingreso (etapa del percibido). En general, todo pago directo debe realizarse bajo la exigencia de un instrumento formal: la orden de pago, disponiendo de la cancelación de una deuda a un beneficiario final legítimo, acreedor en su carácter de proveedor de bienes y/o servicios. Los momentos de pago en función de la tesorería involucrada, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- ✓ Pagos efectuados por las tesorerías locales en función de sus recursos propios con asignación específica, que no implican entradas o salidas de fondos del tesoro central.
- ✓ Pagos efectuados por la tesorería central presentándose a su vez dos situaciones:
 - Pagos directos: Cuando la respectiva orden de pago se cancela con fondos líquidos mediante transferencias a nombre del beneficiario final.
 - Pagos indirectos: Cuando la respectiva orden de pago se cancela con fondos líquidos a nombre de un organismo emisor de la orden de pago quien liquidará por medio de la tesorería local la deuda contraída con los proveedores respectivos y posteriormente deberá rendir cuentas

Administración financiera unificada. Origen y destino de los recursos.

Si el Estado es una unidad sistémica y por lo tanto integrad, no debe admitirse la atomización en la administración de disponibilidades. Al referirse a los principios presupuestarios, se hace alusión al principio de unidad de caja de mucha aplicación en el sistema de tesorería. Este no solo se justifica para garantizar la coordinación de la programación de caja, sino también para evitar feudos de poder⁷⁴ por parte de quienes manejan la caja.

- ✓ Principio de unidad de caja.

El principio de unidad de caja es el requisito fundamental del sistema que justifica la aplicación del régimen de caja única en el ámbito de la administración, complementado con una eficiente instrumentación de

⁷⁴ El poder absoluto que tienen los organismos recaudadores, si administraran directamente la recaudación, en realidad son mandatarios del Estado revestidos de poder en el cumplimiento de una determinada función recaudar, como una parte del esfuerzo destinado a satisfacer necesidades de la comunidad, en concurrencia con otras instituciones del gobierno que prestan servicios igual de importantes.

fondos permanentes y cajas chicas. En función de este principio unidad de caja se establecen un conjunto de instrumentos como:

- Fondo unificado de cuentas corrientes (FUCO), considera como saldo del Tesoro la suma algebraica de los saldos de todas cuentas a la vista en la institución bancaria donde se realizan las operaciones del presupuesto. En este caso cada titular o unidad institucional que recibe los créditos presupuestarios, posee y maneja los recursos monetarios asignados para el pago de los gastos realizados.

La fortaleza de este sistema de operación es que le permite al Tesoro tener una capacidad de maniobra equivalente al total de los fondos, aunque se encuentren en cuentas descentralizadas sin un costo financiero adicional y sin restringir el uso por los diferentes titulares de los saldos que poseen sus respectivas cuentas.

- La cuenta única del tesoro (CUT), como su nombre lo indica, centraliza en una sola cuenta la totalidad de los recursos y a partir de las disponibilidades asume los pagos del sector público, con el propósito de hacer más eficiente la gestión financiera.

Con este sistema se puede ejercer un control financiero previo más seguro, ante la ejecución de pago no procedente con las condiciones de la economía, procurando que responda a los niveles y conceptos planificados, con el objetivo primario de lograr eficacia y eficiencia asociado a los sistemas presupuestarios.

Tanto el Fondo Unificado de Cuentas Corrientes como la Cuenta Única del Tesoro, con independencia de las diferencias que existen entre ellos, pretenden garantizar principios de equidad y operatividad en el financiamiento del gasto público, así como limitar la dispersión de fondos a partir del principio de **unidad de caja**.

De manera general, los países que hoy aplican la CUT, en una primera etapa transitaron por sistemas de FUCO, ya que a este último se le adjudican deficiencias asociadas principalmente a la dispersión, e inmovilidad de los fondos y a la presión que ejerce sobre los niveles de endeudamiento. Sin embargo, el uso de uno u otro sistema,

definitivamente, no es la causa que provoca los niveles de endeudamiento que registran los países.

La cuenta única del tesoro (CUT) como moderno instrumento del principio de unidad de caja.

Con la creación de la CUT se pretende obtener múltiples objetivos. Desde el punto de vista de los recursos, lograr que cualquier fuente (la que sea) ingrese directamente permitiendo la inmediata disposición de los mismos. En cuanto a los gastos permitir la adopción centralizada de criterios sobre prioridades en la atención de erogaciones agilizando la distribución de los recursos para el pago de obligaciones de las localidades y entidades.

También representa múltiples ventajas desde el punto de vista de la gestión financiera afectando los fondos del tesoro únicamente cuando los acreedores presentan los cheques y evitando la dispersión de disponibilidades hacia una numerosa cantidad de cuentas bancarias. Con ello se logra un mejor control de la liquidez fiscal y saldos de tesorería no sobredimensionando las necesidades de financiamiento.

Déficit transitorio de caja, instrumentos para su financiación.

Se refiere al déficit en tesorería, como resultado negativo del movimiento de ingresos y egresos corrientes y de ingresos y egresos de capital, excluyendo en su financiamiento los originados en el uso del crédito, salvo crédito a muy corto plazo. En el caso inverso, superávit de tesorería implica contar con fondos transitoriamente ociosos para los cuales deberá lograrse una rentabilidad por el periodo disponible.

Por otra parte, existe un desequilibrio real de tesorería cuando el déficit no se puede financiar con créditos a corto plazo y préstamos del banco central. En este caso se acumulan los denominados libramientos de impagos del tesoro⁷⁵. No significa que es imposible tener déficit, lo que se

⁷⁵ Generar un déficit no previsto, es decir, sin que exista una fuente de financiamiento genuina debidamente identificada.

plantea en realidad son las inconveniencias de generar déficit no previsto, sin que exista una fuente de financiamiento genuinamente identificada. Para que estos desequilibrios negativos no sucedan es necesario realizar previsiones respecto a los déficit de tesorería para poder anticiparse en la obtención de recursos evitando la acumulación de libramientos impagos, no debe confundirse el déficit anual que podrá ser financiado con crédito público, aunque a partir de la precaución básica de que se evite siempre un déficit primario en cuenta corriente, así durante el año pueden existir situaciones de superávit o desequilibrios transitorios de caja producidos en periodos menores al año fiscal. En caso de desequilibrios la tesorería, puede hacerse uso de instrumentos de crédito a corto plazo de distintas naturaleza, evitando la acumulación de libramientos impagos con todos los efectos negativos que presenta sobre la credibilidad de las cuentas fiscales. Entre los instrumentos de financiamiento de déficit transitorio de tesorería se pueden enumerar:

- Anticipos bancarios: Son adelantos que el banco central, autoridad monetaria máxima del país realiza para financiar déficit transitorio de caja que deben ser reembolsados dentro del año.
- Certificados de cancelación de deudas: Se trata de instrumentos financieros al estilo de pagarés en el ámbito privado, por los cuales la tesorería cancela a los proveedores sus créditos con distintas formas de combinación de pagos de intereses y / o plazos de amortización de capital.
- Letras de la tesorería: Los certificados de cancelación de deudas no son de amplia aceptación. Mediante la letra de tesorería, el Estado capta voluntariamente en el mercado financiero, fondos con vencimiento a corto plazo para la devolución del capital prestado y reconocimiento de un interés.
- Bonos compulsivos de la tesorería: Son certificados de cancelación de deudas emitidos ante situaciones de déficit fiscal incontrolables cuando se han agotado las posibilidades o no se puede usar alguno de los instrumentos antes señalados. Por sus formalidades, contenido y valores fijados para circulación se les denomina habitualmente bonos, aunque desde la teoría monetaria son

considerados cuasi moneda dada la naturaleza imitada de su origen, respaldo y formalidades. Se emiten con tamaño y valores similares a los de la moneda nacional en curso. En la mayoría de los casos se los imponen obligatoriamente para cancelar remuneraciones al personal y diversos créditos en que si bien sus titulares no están obligados a recibirlos ineludiblemente terminan por aceptarlos. Con la finalidad de garantizar su circulación se facilita su uso como medio de pago de impuestos y servicios públicos, garantías de licitaciones y en algunos casos son calzados con operaciones en bancos de propiedad del Estado, en otros casos se adiciona como ventaja que pueden usarse para cancelar deudas vencidas con protección de multas y recargos por mora. La mayor dificultad en este tipo de bono es su nula aceptación para transacciones entre entidades de subordinación nacional, para las cuales se requiere moneda nacional de curso legal.

Resumen.

El sistema de tesorería comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado.

En ese contexto, las prioridades del sistema apuntan a establecer los mecanismos idóneos que aseguren la pronta disponibilidad de los recursos y su eficaz y eficiente aplicación a través de los programas gubernamentales.

El gerenciamiento de los flujos de recursos y erogaciones exige la incorporación de modernas técnicas de gestión de la tesorería, que superen la función operativa de recaudar y pagar que generalmente realizan estas unidades.

Atenuar el impacto de los costos del endeudamiento público originado por desequilibrios temporales, o acentuar la responsabilidad de las inversiones a corto plazo, requiere de una excelente coordinación de los movimientos de tesorería y de la gestión de sus saldos.

Preguntas para la discusión.

1. El sistema de tesorería comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado. Al sistema de tesorería en el marco de la administración financiera gubernamental se le atribuyen tres funciones. ¿Usted pudiera mencionarlas y explicarlas?
2. La importancia del efecto de liquidez en la tesorería del Estado está determinada porque aun dentro de un marco de equilibrio inestable, consecuencia de la inestabilidad de los mercados, se debe evitar la exteriorización de dos extremos antagónicos manifiestamente negativos. ¿Pudiera usted mencionar y explicar estos dos puntos extremos?

B. ESTADOS FINANCIEROS Y PROGRAMACIÓN DEL TESORO.

La contabilidad se concibe como el conjunto de normas y procedimientos encargado de registrar y procesar el hecho económico que afecte el patrimonio de cualquier organización.

Integración del sistema de tesorería con el sistema contable.

Como centro de registro primario el sistema contable es responsable de de informar todos los movimientos de fondos, pagos y conciliaciones bancarias. La integración de ambos sistemas debe surgir de un proceso automático dado por dos niveles. Un nivel sintético a cargo de la contaduría general de la nación y un nivel analítico a cargo del respectivo órgano rector del sistema de tesorería y de cada uno de los órganos ejecutores.

Cuentas contables y financieras.

- ✓ Cuentas recaudadoras, acreditan los depósitos de recursos percibidos se por los entes recaudadores y se debitan por la transferencias a la tesorería general.
- ✓ Cuentas de tesorería general, se acreditan por las transferencias de las cuentas recaudaras y se debitan por el pago de obligaciones del tesoro, mediante cheques o transferencias ordenadas expresamente.

Estado del Tesoro.

Un estado del tesoro equivale aun estado de capital de trabajo⁷⁶ al incluir el activo por disponibilidades y el pasivo corriente o corto plazo. Este estado debe contener todos los movimientos de la administración central y los movimientos de la cuenta de inversiones.

Valor del principio de caja.

La programación de la ejecución financiera comprende el conjunto de acciones vinculadas con el proceso de previsión, gestión y evaluación de gastos e ingresos públicos, con la finalidad de compatibilizar los objetivos de la programación presupuestaria en función de las respectivas asignaciones financieras que se demandan en el transcurso del año.

Cuando una reforma financiera está sujeta restrictivamente al principio de equilibrio de cuentas públicas, subordina la programación de la ejecución presupuestaria en función del denominado criterio de caja. Compromisos de gastos con sus posteriores pagos se efectúan

⁷⁶ Estado financiero que combina los cambios ocurridos en activos y pasivos circulantes consolidados en una sola partida que corresponden al cambio en el capital de trabajo, muy utilizado en la práctica empresarial. Consúltese para más información al respecto cualquier literatura sobre la Administración Financiera Empresarial.

teniendo en cuenta el mayor grado de certeza en la existencia de fondos suficientes para su cancelación en un plazo inmediato. Se pretende así evitar la ejecución del gasto sin contar con los recursos financieros adecuados.

En su carácter de instrumentos para el cumplimiento de los propósitos de estabilidad fiscal, la frontera del sistema de tesorería es más amplia que la de un simple pagador para transformarse en un gestor integral del flujo de fondos líquidos de los recursos percibidos para ser aplicados a la cancelación efectiva de los gastos. Se justifica de tal forma la necesidad de una programación de la tesorería, como eje de la aplicación del principio de caja. Vale insistir que el principio de caja, indispensable en el logro de la estabilidad fiscal, no debe confundirse con la aplicación del principio de devengo de los momentos del gasto e ingresos en el sistema contable.

El principio de devengo es el criterio adoptado para revelar de integración de la ejecución presupuestaria con la contabilidad patrimonial. En tanto el principio de caja es un mecanismo utilizado para la toma de decisiones en la gestión de los compromisos de pago como sus ulteriores pagos.

Objetivos de la programación de caja.

Si toda previsión tiene su sentido para acotar el riesgo y la incertidumbre con mayor dinamismo se requerirá en la programación de caja por ser el último eslabón del proceso de presupuestación y ejecución del gasto. Su importancia desde el punto de vista informativo es brindar a la tesorería en particular y a los niveles financieros superiores una visión de la evolución de ingresos - gastos en forma periódica y para una oportuna toma de decisiones como tomar las medidas correctivas que corresponden, y desde el punto de vista de la programación, posibilitar que los organismos ejecutores dispongan de cotas financieras de acuerdo a la programación diseñada, permitiendo conocer las limitaciones respecto a la capacidad del gasto efectivo del Estado. Con ello se podrán apreciar las necesidades de

financiamiento del Tesoro en el corto y mediano plazo y así anticipar las existencias eventuales de excedentes de caja.

Forma de presentación.

En su forma de presentación los esquemas pueden ser de naturaleza operativa, cuando se desagregan los recursos corrientes por rubros y gastos por beneficiarios, y de naturaleza financiera cuando se sigue una estructura de fuentes y usos de fondos diferenciando recursos y gastos corrientes, de capital y financieros.

Tabla No. 7.- Cuenta ahorro – inversión – financiamiento.

Movimientos
A. “Arriba de la línea”
I. INGRESOS CORRIENTES
-Ingresos tributarios
-Rentas de propiedad
II. Gastos corrientes
-Gastos de consumo
- Rentas de propiedad
III. RESULTADO ECONOMICO(Ahorro-desahorro)(I)-(II)
IV. Recursos de capital
-Recursos de capital
- Transferencias e capital
- disminución de la inversión financiera
V. GASTOS DE CAPITAL
- Inversión Real Directa
- Transferencias de capital
- Inversión financiera
VI. RESULTADO FINANCIERO ANTES DE CONTRIBUCIONES
TOTAL DE RECURSOS(I)+(IV)
TOTAL DE GASTOS (II)+(V)
VII. CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS
VIII. GASTOS FIGURATIVOS
IX RESULTADO FINANCIERO (DEFICIT - SUPERAVIT)
Movimientos
B. “Debajo de la línea”
XII. FUENTES FINANCIERAS
I. Incremento de Pasivos
II. Incremento de patrimonio
XIII. Aplicaciones Financieras
I. Incremento Activos financieros
II. Disminución de pasivos
III. Disminución de patrimonio

Fuente: Estado eficiente. José María de Las Heras. 1era. Edición. Pág. 474. Buenos Aires.

Su interpretación es similar aun cando se trata de movimientos bajo el criterio del percibido o la previsión de lo que se percibirá, se agregan los resultados financieros antes de contribuciones (punto VI), producto de los registros de los organismos descentralizados, como

contribuciones figurativas y gastos figurativos, los ingresos que se aportan explícitamente al tesoro central y como gastos figurativos las transferencias que desde el tesoro se efectúan a dichos organismos.

Procedimientos para la programación de caja.

En el proceso de programación financiera de caja deben participar el órgano coordinador, los órganos rectores, fundamentalmente la oficina central de presupuesto, y como es lógico, la tesorería general, las respectivas unidades ejecutoras de la programación presupuestaria y los órganos rectores de la administración tributaria. La programación debe ser evaluada con la participación de las autoridades monetarias (banco).

El proceso de programación de caja puede resumirse en dos grandes fases:

- ✓ Fase A: programación inicial global según sea el periodo comprendido, ya sea anual o semanal, en función del grado de riesgo en lograr la previsión de ingresos. Lógicamente la evaluación diaria se requiere en circunstancias extremas.
- ✓ Fase B: programación mensual detallada. Unos días antes del inicio del periodo, el órgano coordinador del sistema de administración financiera en función de las evaluaciones realizadas, comunica a cada organismo ejecutor sus respectivos techos o topes financieros pagados, es decir, las cuotas de compromisos, devengados y pagados. Se permite de igual forma, siguiendo del principio de flexibilidad presupuestaria, realizar algunas reprogramaciones por cambios en las asignaciones financieras en el presupuesto.

Información necesaria.

Es requisito de todo proceso de toma de decisiones, contar con una información oportuna y veraz, más importante aun en la programación de caja dada la compleja naturaleza de cada tipo de gasto e ingreso.

Toda cuota presupuestaria en sudperiodos anuales demanda un análisis realista de las distintas tendencias de gastos e ingresos en función de diferentes situaciones. Es evidente contar con una excelente base de datos de las variaciones de los ingresos y gastos de periodos anteriores. El órgano rector del sistema deberá diseñar un subsistema estadístico de información financiero indispensable para elaborar una programación financiera consistente y realista. El criterio incrementalista es fuertemente criticado cuando se analiza el sistema de presupuesto, pero no debe dejarse de tener en cuenta en esta programación las variaciones constantes del entorno económico, este análisis es indispensable para advertir acontecimientos imprevistos cuando se elaboró el presupuesto y su impacto casi siempre negativo sobre la programación de caja.

Es imprescindible la información estadística detallada de valores constantes que muestren la evolución experimentada a través del tiempo de ingresos y egresos calculados sus valores en relación a un periodo base, mediante la deflactación con índices de precios representativos. También es útil el cálculo de estructuras porcentuales por partidas de ingresos de ingresos y gastos que permiten comparaciones temporales sobre desempeño de gastos y de recursos. La información deberá presentarse de forma tal que se pueda desarrollar un modelo decisional, con la definición de las siguientes variables:

En materia de ingresos:

- ✓ Característica de cada fuente de ingreso y sus relaciones con otras variables de carácter económico- social.
- ✓ Revelamiento del proceso de recaudación tributaria.
- ✓ Comportamiento de las diferentes fuentes de financiamiento en periodos anteriores.
- ✓ Causas internas o externas que podían alterar el comportamiento relativo de las diferentes fuentes de financiamiento en el periodo.

En materia de gastos:

- ✓ Identificación por periodos del gasto.

- ✓ Conocimiento del grado de rigidez del gasto corriente y de capital, teniendo como base los programas financiados con recursos que tienen afectados su destino.
- ✓ Nivel de las obligaciones de ejercicios anteriores y su vencimiento.
- ✓ Comportamiento del gasto en relación con años anteriores de acuerdo a los diferentes clasificadores. (ver epígrafe de clasificaciones presupuestarias).
- ✓ Vinculación entre gasto público y demanda real de la economía.

Programación de caja.

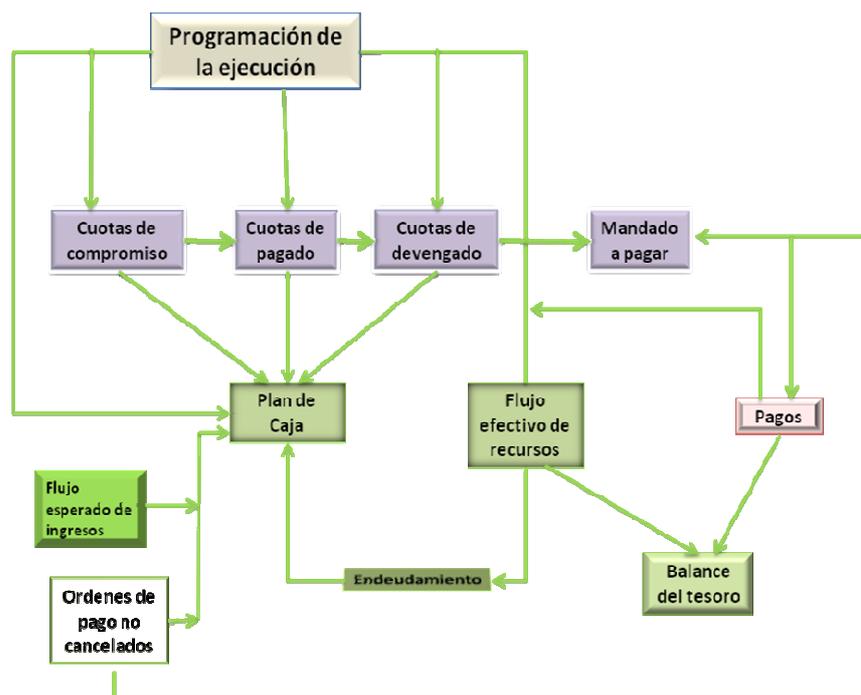
El diagrama de flujo mostrado en la figura de la programación de caja describe las secuencias y diferentes insumos de datos e información para la elaboración del proceso de programación de tesorería. De esta forma se integra la consistencia interna del proceso financiero y las interrelaciones en sus distintos momentos **preventivos y ejecutivos**. Se materializa así uno de los objetivos del programa, en el sentido de que las informaciones sobre previsiones de erogaciones se integrarán al proceso de la ejecución presupuestaria, a fin de que las cuotas de gastos guarden correspondencia respecto al flujo efectivo de recursos, tendentes a evitar acumulaciones no previstas de gastos devengados no pagados y por ende, posibilitando la disminución del componente financiero en el costo de las adquisiciones, al establecerse fechas ciertas de pagos.

En forma **preventiva** se genera en periodos cortos dentro del año la programación de la ejecución del presupuesto, indispensable para fijar las cuotas de compromiso. Es indispensable contar con el flujo esperado de ingreso, que deducidas las órdenes de pago no canceladas con anterioridad, permiten conformar las cuotas para mandar a pagar, todo lo cual constituye el plan de caja (ver figura).

En el momento de la **ejecución** se debe corresponder el flujo efectivo de recursos y órdenes de pago canceladas. Una previsión acuciosa de pagos no debería mostrar deferencias significativas con los flujos

realmente pagados cumpliendo con los compromisos asumidos con los acreedores. Si existieran circunstancias excepcionales imprevistas deberá contarse con una reserva para priorizar los pagos indispensables en función de garantizar el acceso de insumos básicos de producción pública (ver figura).

Fig. No. 6.- Procedimiento para la programación de caja.



Fuente. El sistema de Tesorería, Jorge Domper, 1996.

Herramientas para la gestión del Tesoro.

Un sistema de tesorería se integra al subsistema de administración financiera. Así, en función de las características instrumentales de la gestión del tesoro es indispensable analizar las herramientas más importantes aplicables a la programación de recursos y de gastos. La tesorería general y las tesorerías locales son responsables de los registros primarios de información pertinente en materia de administración de fondos.

Aun contándose con un presupuesto general equilibrado, existen periodos mensuales con déficit y con superávit de tesorería que es necesario

pronosticar, en base a una buena información histórica que ayude a una mejor apreciación de las probables alternativas producto de las cambiantes condiciones de la economía nacional e internacional. Esto requiere de determinados instrumentos que sistematicen internacionalmente las previsiones de ingresos y egresos de fondos líquidos.

- Presupuesto de caja: Es un instrumento del sistema de tesorería que al priorizar el objetivo de liquidez, cuantifica monetariamente los recursos a disponer para el financiamiento de los gastos necesarios para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios, según cronogramas en periodos de tiempos menores al ejercicio fiscal.

Tabla No. 8.- Presupuesto de caja.

Conceptos	Cta. MN	Cta. USD	Total
I. Saldo inicial			
II. Total Recursos			
II.1 Recursos corrientes			
- Tributarios			
- No tributaros			
- Rentas de propiedad			
- Otros			
II.2 Recursos de capital			
III. Total del gasto			
III.1 Gastos corrientes			
A. Administración central			
-Personal			
-Otros gastos			
B. Transferencias			
-Personal			
-Otros gastos			
C. Gastos figurativos			
-personal			
- AN Seg Social			
-Otros gastos			
III.2Gastos de capital			
IV. Resultado primario(I+II-III)			
V. Uso neto del crédito			
V.1 Uso de créditos			
-Colocaciones de LP			
-Colocaciones de CP			
-Préstamos de Organismos Internacionales			
-Otros medios de financiamiento			
V.2 Amortización de deuda			

VI. Variación de saldos de deuda(V.1-V.2)			
VII. Saldo final(IV-VI)			

**Fuente: Estado eficiente. José María de La Heras. 1era Edición. Pág. 484.
Buenos Aires**

El presupuesto de caja tiene una elaboración de carácter mensual, por tipo de moneda y separación de recursos corrientes, de capital y uso del crédito público.

En la formulación de un presupuesto de caja se deben interrelacionar dos importantes aspectos. Por un lado el grado de rigidez de gastos e ingresos, y por otra parte, definir (para un adecuado proceso de toma de decisiones), por lo menos tres escenarios, pesimista, normal y optimista con vista a trabajar con distintas alternativas posibles.

Coefficiente de concentración.

Los coeficientes de concentración son instrumentos de apoyo estadístico y gráfico del presupuesto de caja. Mediante el uso del material estadístico descriptivo, de técnicas de programación lineal y de simulación de investigación operativa se pueden desarrollar coeficientes demostrativos de los desfases existentes entre distribuciones porcentuales acumuladas de ingreso y gastos ejecutados a través del tiempo, permiten observar su simetría o asimetría.

Teóricamente el ritmo de recaudación - gasto puede distribuirse en el tiempo en base a las siguientes situaciones:

- ✓ De uniformidad con cierto equilibrio es decir sin mayores desfases a través del tiempo de gastos e ingresos.
- ✓ De concentración en determinados subperiodos de la recaudación o del gasto en distintos momentos del ejercicio anual.

Es la práctica es habitual que la recaudación baje por razones estacionales al final de año. En cambio, el gasto suele subir por el afán de muchos administradores en comprometer los saldos de las partidas asignadas, cuestión que se acelera cuando no existe una buena programación en la

asignación de cuotas periódicas de compromisos y devengos. Y si la técnica de confección de presupuesto lo fue en base al método incremental, y no existe una programación del tesoro, se fomenta y permite una perversa cultura financiera en comprometer gastos, que al no devengarse al final del ejercicio anarquizan la administración financiera.

Es evidente que en una correcta programación presupuestaria con la aplicación del criterio de devengo de gastos contribuye a evitar una conducta financiera inadecuada.

La utilización del coeficiente de concentración permite una medición objetiva en las previsiones de recursos, siendo de útil apoyo para la elaboración de presupuesto de caja facilitando una mejor interpretación de las tendencias.

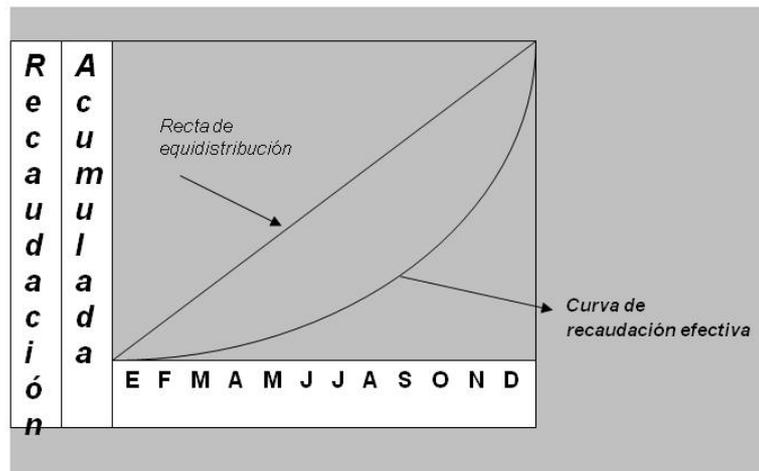
En un gráfico de coordenadas se puede visualizar la importancia en considerar en distintos meses del año la evolución efectiva de la recaudación. Comparando su comportamiento en el caso ideal que la recaudación fuera constante. En forma gráfica pueden observarse las diferencias entre la curva de recaudación efectiva⁷⁷ y la curva recta de equidistribución.⁷⁸

La programación de caja de gastos efectivos a pagar, deberá considerar esa evolución. Si los compromisos de pagos a proveedores no fueran posibles o convenientes demorarlos, el tesoro podrá evaluar con tiempo suficiente la necesidad de recurrir a algún tipo de endeudamiento a corto plazo.

Figura No. 8.- Coeficiente de concentración.

⁷⁷ Recaudación estimada a través de cualquiera de las técnicas disponibles que, normalmente, relacionan funcionalmente la recaudación real con la evolución de las magnitudes económicas que le sirven de base.

⁷⁸ Muestra como irreal la situación de que los ingresos fueren constantes en el tiempo. En realidad esto puede ser cierto en algunas provincias dependiente de participación nacional.



Fuente: Estado eficiente. José María de La Heras. 1era. Edición. Pág. 486. Buenos Aires.

Punto de equilibrio.

Se trata de un segundo instrumento de apoyo gráfico para un mejor conocimiento del presupuesto de caja. El gráfico del punto de equilibrio pretende mostrar las relaciones de ingresos y gastos en efectivo. En términos de caja refleja las relaciones globales de ingresos en efectivo con gastos a pagar; para distinguir el comportamiento entre gastos flexibles y rígidos e ingresos constantes y variables. Las zonas en que los ingresos totales son menores a los gastos totalmente indican necesidad de financiamiento. Deberá en estos casos, si no se quiere caer en *libramientos de impagos*, utilizar uno o varios instrumentos analizados anteriormente. Si ello no es posible, podría tomarse la decisión de disminuir erogaciones de tipo elástico. La gráfica del punto de equilibrio es un buen complemento visual de presupuesto de caja.

Un ejemplo sencillo ayudará al lector a la comprensión de este instrumento⁷⁹.

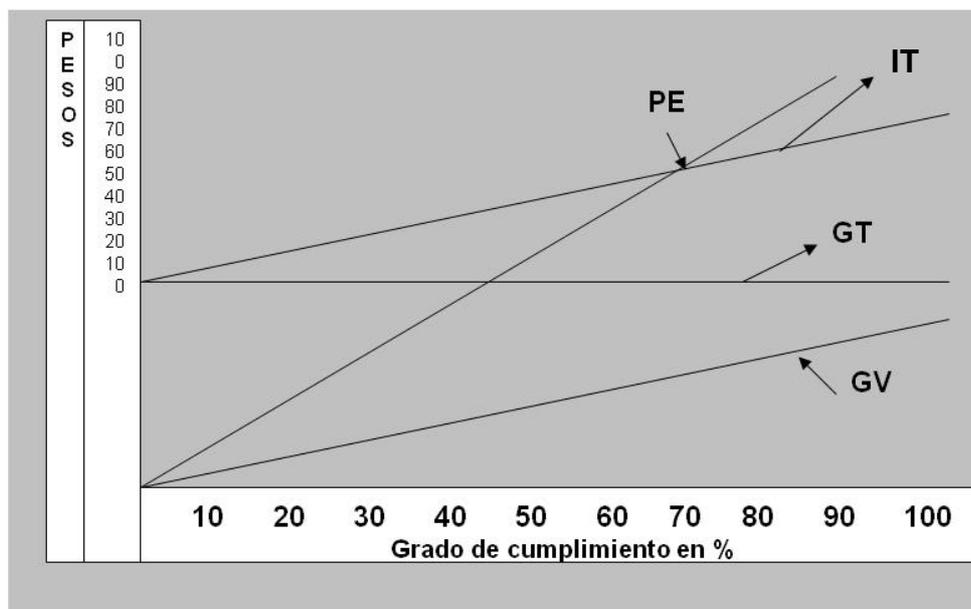
Se cuenta con la siguiente información respecto a gastos e ingresos en un Programa de vacunación Infantil con recursos asignados específicamente.

⁷⁹ Tomado del Texto Estado eficiente. Pág. 486 – 487.

Gastos totales	\$100.00
Gastos fijos	\$60.00
Gastos variables	\$ 40.00

Si se parte de que el cumplimiento de los fines en unidades físicas, vacunación infantil (cantidad de niños) está en relación directa con la ejecución del gasto variable, por lo cual no puede reducirse los gastos fijos sin alterar la programación. Este escenario se mantendría en el corto plazo, dado que no podrán realizarse cambios estructurales que demanden plazos superiores al mes. Así mismo, los ingresos propios dentro del mes originados por impuestos sobre la venta de bebidas alcohólicas u otros se garantizarán por un importe aproximado de de \$80.00, con el gráfico de punto de equilibrio se pude mostrar que solo se pude cumplir determinado porcentaje de las metas propuestas entre un 70-80%, si se pretende cumplir el 100% de la meta propuesta respecto a la vacunación se deberá recurrir a la tesorería general, quien de no contar con excedentes en el mes, tendrá que utilizar algún instrumento de financiamiento a corto plazo.

Figura No. 9.- Gráfica del punto de equilibrio.



Fuente: Estado eficiente. José María de la Heras. 1era Edición. Pág. 487.
Buenos Aires.

Estados de movimientos y situación de tesoro.

Pueden ser estáticos mostrando stocks financieros en una fecha dada, o también dinámicos, expresando los flujos comprensibles de los movimientos durante un periodo acumulado de tiempo.

Estado de situación del tesoro en una fecha determinada.

A similitud de cualquier presupuesto de caja o disponibilidades refleja la situación del saldo final de disponibilidades a una fecha determinada a partir de sus saldos iniciales.

Tabla No. 10.- Estado de situación del Tesoro.

ACTIVO	PASIVO
1- Existencia de dinero y valores de realización inmediata.	1-Gastos devengados sin cancelar.
2- Importes a cobrar ciertos de realización inmediata.	2- Obligaciones del Tesoro de cancelación inmediata-

Fuente: Texto Estado eficiente. José María Las Heras. Pág. 488.

Buenos Aires.

Estado de flujos del Tesoro de un periodo.

Indican los movimientos de ingresos y gastos operados en un periodo (anual, semestral, trimestral, mensual, semanal, diario), su relación con el ejercicio inicial y la exposición del estado de cierre.

Tabla No. 11.- Estado de flujos del Tesoro.

ENTRADAS	SALIDAS
1- Existencias en efectivo	1- Importes a pagar adecuados de periodos anteriores.
2- Saldos en cuentas bancarias	2- Importes a pagar por el devengado del ejercicio
3- Ingresos previstos	3- Importes a pagar por obligaciones del tesoro*

Fuente: Estado eficiente. José María de Las Heras. 1era Edición. Pág. 488 y 489. Buenos Aires.

*Comprende créditos a corto plazo (letras del tesoro, bonos del tesoro, deuda certificada y demás instrumentos analizado).

En la práctica, al saldo inicial se le adicionan:

- ✓ La variación neta en el periodo de los fondos presupuestarios según la estructura económica de ingresos y gastos.
- ✓ La variación neta en el periodo de fondos no presupuestarios. Se determina así el saldo final de disponibilidades, tanto en caja como en banco.

Tabla No. 12.- Estado de movimiento y situación del Tesoro.

ADMINISTRACION CENTRAL

MOVIMIENTOS DE FONDOS
Saldo inicial
Caja
Banco
Variación neta de Fondos Presupuestarios
Ingresos
Recursos
Recursos corrientes
Recursos de capital
Contrataciones
Fuentes financieras
Egresos
Gastos
Gastos corriente
Gasto de capital
Erogaciones figurativas
Aplicaciones figurativas
Variación neta de fondos no presupuestarios
Ingresos
Ingresos no financieros
Fuentes financieras
Disminución de activos
Incremento de pasivos
Egresos
Egresos no financieros
Aplicaciones no financieras
Incremento de activos
Disminución de pasivos
Saldo final
Caja
Banco

Fuente: Estado eficiente. José María de Las Heras. 1era Edición. Pág. 489. Buenos Aires.

Mediante un ejemplo sencillo y totalmente hipotético se ilustrará la realización de presupuesto de caja y el estado de situación del tesoro en una fecha dada.

1) Saldo de la CUT al cierre del 30 de septiembre es de \$527.

- La sumatoria de las cuotas de gastos compromiso, devengado y pagado de toda la administración nacional programadas para este trimestre son las siguientes:

Periodo	Compromiso	Devengado	Pagado
Octubre	\$ 7.150 (Todo el trimestre.)	\$ 3.150	\$ 3.150
Noviembre		\$ 2.000	\$ 2.000
Diciembre		\$ 2.000	\$ 2.000

La recaudación estimada por impuestos participativos (porción neta de participación a provincias o municipios)

Periodo	IVA	Ganancias	Otros impuestos
Octubre	659	825	59
Noviembre	702	932	65
Diciembre	630	1100	48

1. La recaudación estimada por otros impuestos no participativos y otros ingresos corrientes son de \$650 para el mes de octubre, \$ 430 para el mes de noviembre y \$350 para el mes de diciembre.
2. Se estima para el mes de octubre la venta de activos por valor de \$1.236.
3. En el mes de noviembre vence el último servicio de la deuda que asciende a \$756 de amortización y \$22 de intereses ya incluidos en las respectivas cuotas como gasto corriente.
4. Se estima que de las órdenes de pago a ser abonadas, un 40% corresponden a obras públicas, siendo estas las únicas erogaciones de capital a realizar.

5. Al 31 de diciembre se emitieron la totalidad de las órdenes de pago de acuerdo a la cuota respectiva, efectuándose las respectivas solicitudes de pago y de delegaciones.
6. Al 31 de diciembre se efectuaron los pagos directos, las autorizaciones de pago y de delegaciones teniendo en cuenta el respectivo porcentaje para gastos de capital por:

Octubre	\$ 3.150
Noviembre	\$ 1.746
Diciembre	\$ 1.892

Se abonaron los servicios de la deuda y se efectuó la venta de activos según lo previsto.

En cuanto a la recaudación, al 31 de diciembre cuenta con la siguiente información:

Período	IVA	Ganancias	Ingresos participativos.	Otros ingresos	Total
Octubre	\$650	\$ 817	\$ 55	\$ 437	\$1959
Noviembre	\$688	\$ 920	\$ 62	\$ 260	\$1930
Diciembre	\$628	\$1096	\$ 47	\$ 121	\$1892

El 30 de diciembre ingresan \$ 500 por emisión y colocación de letras de tesorería con retraso considerable, lo cual no permite abonar las órdenes de pago pendientes a esa fecha.

Elabore el presupuesto de caja de la tesorería general correspondiente al cuarto trimestre del ejercicio con su correspondiente ejecución y el estado de situación del tesoro al cierre del ejercicio.

- a) A los efectos de simplificar el análisis, suponga que existe una sola cuenta bancaria en la órbita de la tesorería general con la cual se opera es la CUT.
- b) No existen órdenes de pago pendientes al 30 de septiembre. Las cifras consignadas son en millones de pesos.

	OCTUBRE			NOVIEMBRE			DICIEMBRE		
	PRESU	EJEC	DIF	PRESUP	EJEC	DIF	PRESU	EJEC	DIF
I. Saldo inicial	\$ 527	\$ 527	\$ 0	\$ 806	\$ 572	\$ 234	\$ 179	\$ 0	\$ 179
II. Total de recursos	\$ 3.429	\$ 3.195	\$ 234	\$ 2.129	\$ 1.930	\$ 199	\$ 2.128	\$ 1.892	\$ 236
II.1 Recursos corrientes	\$ 2.193	\$ 1.959	\$ 234	\$ 2.129	\$ 1.930	\$ 199	\$ 2.128	\$ 1.892	\$ 236
- Tributarios	659	650	9	702	688	14	630	628	2
- NoTribut									
- Ganancias	825	817	8	932	920	12	1100	1096	4
- Otros Impuestos	59	55	4	65	62	3	48	47	1
- Otros Ingresos	650	437	213	430	260	170	350	121	229
II.2 Recursos de capital	\$ 1.236	\$ 1.236	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
III.Total de gastos	\$ 3.150	\$ 3.150	\$ 0	\$ 2.000	\$ 1.746	\$ 254	\$ 2.000	\$ 1.892	\$ 108
III.1Gastos corrientes	\$ 1.890	\$ 1.890	\$ 0	\$ 1.200	\$ 1.048	\$ 152	\$ 1.200	\$ 1.135	\$ 65
III.2Gastos de capital	\$ 1.260	\$ 1.260	\$ 0	\$ 800	\$ 698	\$ 102	\$ 800	\$ 757	\$ 43
IV. Resultado primario (I+II+III)	\$ 806	\$ 572	\$ 234	\$ 935	\$ 756	\$ 179	\$ 307	\$ 0	\$ 307
V. Uso neto del crédito	\$ 0	\$ 0	\$ 0	-\$ 756	-\$ 756	\$ 0	\$ 0	\$ 500	-\$500
V.1Uso del crédito	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 500	-\$ 500
V.2Amortización de la deuda	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 756	\$ 756	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
VI. Variación del saldo de la deuda(V.1-V.2)				-\$756	-\$756			\$ 500	-\$500
Saldo final (IV-VI)	\$ 806	\$ 572	\$ 234	\$ 179	\$ 0	\$ 179	\$ 307	\$ 500	-\$193

Estado de situación del tesoro
31/12

Activo	\$ 500
Caja y Bancos	\$ 500
Pasivo	\$ 862
Proveedores y contratistas	\$ 362
Obligaciones del tesoro	\$ 500
Resultado	-\$ 362

El resultado negativo es consecuencia de no haber ajustado las cuotas del gasto devengado y pagado para evitar la generación de deuda sin la generación del recurso respectivo, concibiendo el costo financiero por pago fuera de término de las órdenes de pago. Este resultado es producto de una inadecuada programación de caja, de allí su importancia. Quedan órdenes de pago pendientes por \$362 que constituyen la deuda exigible.

Resumen.

Existen diversos estados financieros relacionados con la administración de la tesorería, al igual que técnicas de apoyo estadístico que permiten a la administración hacer una valoración correcta del uso y destino de los recursos públicos en la financiación de los gastos para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

Especial atención merece el presupuesto de caja, el cual comprende el uso de los recursos corrientes y de capital en función de los mismos gastos, es decir, corrientes y de capital, así como el uso del crédito tanto a corto como a largo plazo.

La aplicación de todos los instrumentos expuestos en el capítulo son esenciales para realizar un análisis respecto a las variaciones en la evolución del Tesoro.

Preguntas para la discusión.

1. ¿Cuál es el objetivo del presupuesto de caja?
2. ¿Qué otros instrumentos se utilizan para la comprensión del presupuesto de caja? Explíquelos.

C. SISTEMA DE TESORERÍA EN CUBA.

Antecedentes de la Tesorería en Cuba.

El sistema de financiación del presupuesto y de ejecución de caja del sistema de tesorería en Cuba ha transitado por dos importantes etapas en su proceso de desarrollo: la primera abarca hasta el primero de julio de 1997, y la segunda etapa es a partir de ese año, como resultado de la reestructuración del sistema bancario.

En ambas etapas, el sistema bancario asumió el papel de agente financiero del presupuesto, con la diferencia de que en la primera etapa los entes vinculados al presupuesto usaban cuentas de disponibilidades de

crédito y, en la segunda etapa, se habilitaron cuentas de fondo (corrientes y de capital).

El esquema establecido antes de 1997 presentaba un conjunto de deficiencias como:

- Los presupuestos no disponían de una cuenta corriente que realmente condicionaran el financiamiento de los pagos a las disponibilidades de recursos presupuestarios.
- La información de la ejecución de caja se presentaba a las autoridades presupuestarias con una frecuencia mensual, lo cual imposibilitaba la acción oportuna del Sistema Presupuestario.
- Ausencia de un presupuesto de caja que permitiera la previsión de los déficits o superávits temporales, en tanto los procesos o ciclos de recaudación de los ingresos y los pagos que realizaba el presupuesto no estaba condicionados y funcionaban distanciadamente.

Lo antes expuesto, evidencia que se adolece de un sistema de tesorería que administrara los flujos de fondos del presupuesto del Estado de forma especializada, y esto se realizaba a partir del conjunto de normas y procedimientos que regulaban los procesos de captación de los ingresos, asignación y pagos, que operaba a través del sistema bancario.

En esas condiciones no era posible encontrar las funciones de tesorería en el sistema de presupuesto. Este sistema prescindía de la elaboración del presupuesto de caja y de una programación financiera de la misma; y los déficits temporales en esta etapa eran cubiertos automáticamente por el banco a cuenta de sus disponibilidades y al cierre del ejercicio fiscal registrado como adeudos del presupuesto central con el Banco Nacional de Cuba (BNC).

A raíz de las modificaciones realizadas por el sistema bancario el primero de julio de 1997, se decidió efectuar cambios en el mecanismo de ejecución del presupuesto de Estado a todos los niveles presupuestarios que, si bien representan un paso en pos de crear una tesorería del presupuesto, no eliminó las deficiencias antes expuestas.

En este aspecto la modificación fundamental estuvo relacionada con la creación de una sola cuenta de operaciones habilitada en el banco central (BC) para el presupuesto central, cuyo titular era el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y de cuentas de operaciones y de inversiones para los presupuestos de las provincias y de los municipios habilitadas en el banco de crédito y comercio (BANDEC), cuyos titulares eran las direcciones provinciales y municipales de finanzas y precios respectivamente.

A su vez, se eliminaron las cuentas de disponibilidades contra las cuales giraban las unidades presupuestadas al ejecutar su presupuesto y se sustituyeron por cuentas de fondos, que en la práctica funcionaban como cuentas corrientes.

La cuenta de operaciones del presupuesto central recibía los ingresos que le corresponden y se afectaba por la distribución de los recursos a las cuentas de las provincias y de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) para el financiamiento de sus gastos corrientes de inversiones.

Las reformas que se operaron en la economía cubana durante el segundo quinquenio de la década de los 90 por las causas antes explicadas, obligó al país y al Ministerio de Finanzas y Precios como organismo rector de las finanzas a reestructurar los sistemas que integran la Administración Financiera del Estado, ya que los sistemas vigentes hasta ese momento no daban respuesta a los cambios operados.

Las transformaciones introducidas en los sistemas presupuestario, tributario, la reestructuración bancaria y las relaciones entre este y el sistema presupuestario, si bien perfeccionaron los mecanismos de administración presupuestaria, no lograron el eficiente manejo de la caja del presupuesto, entre otros factores, por la dispersión de recursos en una gran cantidad de cuentas bancarias.

La magnitud de cuentas estaba asociada, además, al criterio de que a través de la información bancaria que se recibía, se facilitaba el control para cada concepto de gastos al no existir una contabilidad de la ejecución de caja del presupuesto.

La captación de los recursos financieros se hacía a través de cuentas recaudadoras habilitadas en cada municipio del país, que luego eran

transferidos a las cuentas de los respectivos presupuestos (central, provinciales y municipales), en correspondencia con lo legislado hasta ese momento y con el sistema de coparticipación entre el presupuesto central y los presupuestos locales, lo que era ordenado por las direcciones finanzas en coordinación con las oficinas de administración tributarias.

Con los principios y regulaciones fundamentales consagradas en el mencionado Decreto-Ley No.192 y las disposiciones que lo complementan, a partir del año 2004 se ponen en práctica la aplicación de un grupo de mecanismos con carácter institucional que tributan en el control y debido manejo de los gastos en la actividad presupuestada y su uso racional, que van desde el problema primario dado por la solución gradual pero inminente a la problemática de la contabilidad en el sector presupuestado hasta el control en la planificación y ejecución del gasto presupuestario, entre las que se encuentran: la creación de centros de gestión contables para la prestación del servicio de registro contable de las operaciones de las unidades presupuestadas de subordinación municipal; la contabilidad gubernamental en los procesos de planificación y ejecución presupuestaria, que consiste en rendir y realizar los análisis del gasto público bajo por el registro contable de las operaciones, no dando lugar a estimaciones en la ejecución y sobre un soporte automatizado, el mecanismo de la cuenta única de tesorería y la verificación presupuestaria.

El sistema actual de tesorería en Cuba.

El Decreto-Ley No.192 de la Administración Financiera del Estado, conceptualiza el sistema de tesorería como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los recursos financieros y en los pagos que configuran el flujo de fondos monetarios del sector público, en sus operaciones entre sí y con entidades de otros sectores de la economía, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

Este sistema de tesorería debe garantizar el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Elaborar el presupuesto de caja que contenga tanto la recaudación de los recursos financieros del Estado, como la distribución para el pago de las obligaciones, en concordancia con las autorizaciones contenidas en el presupuesto.
2. Controlar los flujos de fondos de acuerdo con las obligaciones de pago y las disponibilidades de recursos existentes y bajo el principio de unidad de caja.
3. Emitir letras del tesoro para emitir desbalances estacionales de caja.
4. Custodiar los títulos valores de propiedad del Estado o de terceros que se establezca legalmente que se depositen a su cargo.
5. Participar en la formulación de las cuestiones monetarias de la política financiera para el sector público de la nación.
6. Administrar, en coordinación con el banco central de Cuba, la liquidez del sector público en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja
7. Mantener, por parte del Estado, en las entidades del sistema bancario nacional cuentas para el funcionamiento del sistema de tesorería y recibir de este las informaciones que se requieran.

Las instituciones encargadas de ejecutar y participar en la materialización de estos objetivos están dirigidas y rectoradas por el Ministerio de Finanzas y Precios y encabezadas por la dirección general de tesorería del propio ministerio, que es la responsable de proponer y velar por el cumplimiento de las políticas establecidas, emitir la normativa y procedimientos de nivel de competencia y garantizar la supervisión del proceso de forma integral. La dirección general de tesorería está conformada por dos direcciones, una dirección de políticas y normas de tesorería y una dirección de supervisión y control de tesorería.

El funcionamiento de la tesorería, la elaboración del presupuesto de caja y de la programación financiera del movimiento de fondos del presupuesto, la captación de los ingresos y el pago se basan en las cifras del presupuesto aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular, las provinciales y municipales. En su confección interactúan entidades, órganos, organismos, las direcciones institucionales y globales del Ministerio de Finanzas y Precios, la Oficina Nacional de Administración

Tributaria y las direcciones provinciales y municipales de finanzas y precios.

El sistema de tesorería ordenó el tratamiento de los ingresos sobre la base de cuatro procedimientos fundamentales, regulados en la resolución No. 2 del 2003 dictada por el Ministerio de Finanzas y Precios, ellos son:

- Procedimientos para la transferencia de los ingresos recaudados a las cuentas de operaciones en los tres niveles presupuestarios, municipal, provincial y central.
- Procedimientos para la distribución de los ingresos de régimen de participación.
- Procedimiento para la distribución de los ingresos indebidos, o en exceso de lo debido.
- Procedimiento para ajustes en los ingresos transferidos.

Además se autorizó, a través de la resolución No.230 del 9 julio del 2003, del Ministerio de Finanzas y Precios, la creación de las cuentas distribuidoras en los organismos de la administración central del Estado para distribuir entre las unidades presupuestadas y otras entidades subordinadas a estos organismos los recursos financieros asignados por el presupuesto del Estado a través de la dirección general de la tesorería.

A partir del año 2003 la dirección general de la tesorería del Ministerio de Finanzas y Precios comienza un proceso de análisis, evaluación y reordenamiento, así como de coordinación y conciliación de los principales procesos con el sistema bancario, las direcciones provinciales y municipales de finanzas y precios, la dirección general de presupuesto y las direcciones generales de presupuesto, las direcciones de finanzas de los organismos y organizaciones con vínculo con el presupuesto del Estado, en aras de ir introduciendo mecanismos ágiles y eficaces que permitieran ir minimizando y eliminando gradualmente las insuficiencias presentes en el cumplimiento de las funciones de tesorería y lograr incrementar el control y uso racional de los recursos financieros asignados a las entidades vinculadas al sector presupuestario en el país, tomando en cuenta el crecimiento sostenido del gasto presupuestario en los últimos años, el cual respalda las actividades que en el orden social y de

satisfacción de las necesidades de la población garantiza el Estado cubano.

Un importante momento en el desarrollo del sistema de tesorería en Cuba lo constituyó la aprobación de la cuenta única de tesorería (CUT) por la resolución No.66 del 1 de marzo del 2004, por el Ministerio de Finanzas y Precios.

El objetivo esencial de este proyecto consistía en el establecimiento de mecanismos efectivos de control de la racionalidad y legalidad en la asunción del gasto presupuestario antes de que se ejecuten los pagos, evitar las dispersiones de los recursos monetarios del Estado y respaldar con los recursos monetarios necesarios la ejecución presupuestaria.

Este esquema de operación, con las aprobaciones gubernamentales correspondientes, comenzó de forma experimental incorporando a las unidades presupuestadas de subordinación municipal en los municipios de Nueva Paz, los Arabos y Bolivia. En mayo del 2004 se extendió esta experiencia al resto de los municipios del país según el cronograma de implantación, a concluir en junio del 2005, iniciándose su implementación a través de las direcciones municipales de finanzas y precios.

En febrero de 2005 se inicia en la provincia de Ciego de Ávila la incorporación de las unidades presupuestadas de subordinación provincial y nacional, bajo la responsabilidad de la Oficina de Administración Tributaria.

En septiembre del 2006 se dicta el acuerdo No.5539 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros donde se aprueba consolidar la experiencia de la provincia Ciego de Ávila e iniciar el proceso en la provincia de Matanzas, y mediante el acuerdo No. 5621, del 3 de marzo del 2006, de dicho órgano de gobierno se incorpora a las provincias de Granma, Cienfuegos e Isla de la Juventud.

En mayo de ese propio año se determina realizar el traspaso de las funciones de tesorería a la ONAT, incorporando el resto de las entidades presupuestadas a la cuenta única de tesorería.

Las operaciones relacionadas con el mecanismo de cuenta única de tesorería son realizadas por las áreas de tesorería de las oficinas municipales y provinciales de la administración tributaria y están dirigidas

por la dirección de tesorería de la Oficina Nacional de la Administración Tributaria (ONAT).

En este sistema participan activamente la red bancaria, la dirección general de presupuesto, la dirección de ingresos, ambas del Ministerio de Finanzas y Precios, la unidad organizativa de recaudación de la ONAT, y las direcciones provinciales y municipales de finanzas y precios.

Como usuarios principales de los servicios de tesorería, dentro del mecanismo de cuenta única se destacan esencialmente las unidades presupuestadas en los tres niveles presupuestarios y todas aquellas entidades relacionadas con créditos, subsidios y transferencias presupuestarias.

La Cuenta Única de Tesorería en el Sistema de Tesorería cubano.

El mecanismo o sistema de cuenta única de tesorería consiste en la centralización en una o varias cuentas, según los niveles presupuestarios establecidos en el país, de la totalidad de los recursos del presupuesto del Estado y a partir de las disponibilidades existentes, revisa y autoriza la realización de los pagos del sector público con el propósito de hacer más eficiente la gestión financiera. Con este sistema se puede ejercer un control estatal previo, procurando que los pagos autorizados respondan a los niveles y conceptos de gastos autorizados, con el objetivo primario de lograr eficacia y eficiencia en el uso del presupuesto.

La cuenta única en el país tiene como principales objetivos los siguientes:

1. Fortalecer el control interno sobre el uso de los recursos presupuestarios. Como mecanismo previo de revisión al servir como un filtro que detecte los gastos superfluos, violatorios o indebidos que realizan las entidades presupuestadas, posibilitando ahorros en el gasto público.
2. Eliminar la inmovilidad de recursos financieros ociosos en las entidades presupuestadas, al ser centralizados en una cuenta única.
3. Incrementar la disciplina financiera en la actividad presupuestada estableciendo cuotas de pago como límite de egresos presupuestarios en cada entidad.

4. Evitar la insuficiencia de recursos financieros en el financiamiento de las necesidades de las unidades presupuestadas, al centralizar la administración de los recursos.
5. Reducir los ciclos de los pagos a los proveedores de las entidades presupuestadas, contribuyendo a la reducción de las cuentas por pagar y consecuentemente de la cadena de impagos.
6. Contar con información precisa y oportuna de la ejecución de caja del presupuesto.
7. Contribuir en el cumplimiento de la disciplina de la política de precios.
8. Fijar las responsabilidades en los máximos dirigentes administrativos de las entidades 'presupuestadas en el uso de los recursos financieros, por medio de las solicitudes oficiales para la autorización de los pagos.

En sus inicios la cuenta única era operada por el área de la tesorería de la dirección de finanzas y precios del consejo de la administración del órgano municipal del poder popular correspondiente, la que era también denominada como tesorería municipal.

Posteriormente, mediante el acuerdo No. 5675 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de fecha 8 de mayo de 2006, se transfieren a la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT) determinadas funciones inherentes al sistema de tesorería, en lo que concierne al presupuesto central, presupuesto provincial y presupuesto municipal.

La atribución de las funciones de tesorería a la ONAT estuvo motivada esencialmente por la necesidad de que el mecanismo de Cuenta Única de Tesorería funcionara bajo el principio de verticalidad, respondiendo directamente en el cumplimiento de sus funciones al Ministerio de Finanzas y Precios, como organismo rector en esta materia. Al mismo tiempo era necesario lograr la integración de los procesos de captación de los recursos financieros públicos con los de asignación de los mismos, de manera de contar con información y evaluación oportuna de las disponibilidades de caja.

Así mismo se requería que las áreas de tesorería funcionaran eficazmente como mecanismo de contrapartida en la ejecución del gasto en el sector

presupuestado, y en específico de los gastos en los presupuestos locales y al unísono se integran como una herramienta más de trabajo en su evaluación para contribuir al proceso adecuado de toma de decisiones, tanto en los ajustes presupuestarios, como en la solución a los desbalances de caja.

Crear una tercera entidad para el ejercicio de las funciones de tesorería con cuenta única, subordinada directamente al Ministerio de Finanzas y Precios implicaba un costo financiero muy alto al país, que financieramente no estaba en condiciones de poder asumirse en ese momento y al mismo tiempo se dilataría en el tiempo la generalización y consolidación de este sistema.

Con la transferencias de las funciones de tesorería a la ONAT, sin perjuicio del nivel de inversiones que se requería ineludiblemente para la generalización del mecanismo de cuenta única a todo lo largo y ancho del país, se logra optimizar la utilización de los recursos materiales y humanos al ubicarse en una entidad que cuenta con una infraestructura en los 169 municipios y con experiencia en la puesta en práctica de sistemas de gestión y organización.

Los aspectos esenciales de traspaso de estas nuevas funciones a la ONAT fueron regulados por la resolución No.146 dictada en el año 2006 por la ministra de finanzas y precios, siendo derogadas por la resolución No.83, de fecha 11 de abril del 2008, la que se encuentra actualmente vigente. Este proceso de transferencia de funciones se realizó de forma gradual.

CAPITULO 5. SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO.

El sistema de crédito público comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento o modificación de la estructura de sus pasivos⁸⁰.

A. EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.

El endeudamiento público se origina en una serie de instrumentos de variada naturaleza. Los principales instrumentos que normalmente utilizan los gobiernos son los siguientes:

- ✓ Emisión y colocación de títulos, bonos y obligaciones de largo y mediano plazo.
- ✓ Emisión y colocación de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.
- ✓ Contratación de préstamos con instituciones financieras.
- ✓ Contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.
- ✓ Deuda contingente que pueda generarse por el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, con vencimientos que exceden el ejercicio financiero.

Los sistemas de crédito público generalmente están normalizados en forma detallada por los poderes legislativos de los países. La experiencia en Latinoamérica de endeudamiento anárquico e inorgánico demuestra la necesidad de dictar políticas, normas y procedimientos que eviten que los gobiernos incurran en prácticas nocivas en esta materia. En función de ello, los principales objetivos que deben caracterizar a un sistema de crédito público son los siguientes:

⁸⁰ Estado eficiente. José María de La Heras. 1era Edición. Buenos Aires.

- ✓ Optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles en los mercados de capitales.
- ✓ Mejorar la capacidad y poder negociador del sector público en su conjunto.
- ✓ Lograr un manejo eficiente y sistemático de los pasivos públicos.
- ✓ Registrar de manera sistemática y confiable las operaciones de crédito público, en forma integrada al resto de los sistemas de la administración financiera.
- ✓ Atender en tiempo y forma los servicios de la deuda pública.
- ✓ Controlar y fiscalizar el correcto uso de los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

Dichos objetivos pueden resumirse en: “administrar adecuadamente la deuda contraída y atender las necesidades de financiamiento del Estado en las mejores condiciones posibles”.

Este propósito implica fundamentalmente el acceso voluntarios a los mercados de capitales vía reducción del riesgo-país⁸¹ con la consecuente mejora de las condiciones y el perfil del endeudamiento público, como así también, la mejora de la capacidad y poder negociador del país en su conjunto frente a sus acreedores y a las distintas ofertas de financiamiento disponibles en los mercados de capitales internos y externos.

La organización del sistema de crédito público, constituye un complemento imprescindible de todo programa de saneamiento y ajuste fiscal, como condición fundamental para alcanzar la estabilidad y crecimiento económico sostenidos.

La correcta administración de los pasivos públicos, en el marco de la integración con el resto de los sistemas que componen la administración financiera del Estado, se refleja en un mejor aprovechamiento de los recursos, y por ende de la capacidad de pago de este.

⁸¹ Representa el posible efecto negativo que la actividad política, social, legal, económica y cultural de un país puede tener en el valor de la inversión extranjera localizada en dicho lugar. Cuba: Banca y seguros .Una aproximación al mundo empresarial. Pág.120. Capítulo 4. Riesgo Financiero y tasa de interés. Francisco Borraz Atiénzar, Rafael Martínez Riverón, Ana María Caraballo Espinosa.

Asimismo, la refinanciación de los pasivos públicos, el reordenamiento y reestructuración del perfil general de los mismos, en niveles compatibles con dicha capacidad de pago, contribuye en forma decisiva a restablecer la solvencia del Estado, y hace posible su acceso a los mercados de capitales nacionales e internacionales.

El creciente volumen y complejidad de las operaciones financieras en el marco de una economía mundial globalizada, en la que el crédito público como fuente de financiamiento para las inversiones de los Estados ocupa un lugar preponderante, exigen a éstos contar con modernas técnicas e instrumental para la toma de decisiones, para lo cual debe ponerse énfasis en la estructuración de un registro único y confiable de la deuda pública.

Este registro deberá permitir la proyección de los servicios de la deuda, y el análisis de su impacto en la economía y en la evolución de los indicadores macroeconómicos, como así también la realización de un adecuado control de la gestión de los desembolsos y pagos realizados.

Etapas del proceso de crédito público.

El proceso de crédito público se instrumenta a través de una serie de etapas que tienen especificidad y características propias que son imprescindibles normar, entre ellas se encuentran:

- Autorización,
- Negociación o emisión,
- Contratación o colocación.
- Administración y control.

✓ Autorización.

La autorización implica definir los roles de los poderes ejecutivo y legislativo en temas tales como la fijación de los límites de endeudamiento y prioridad de las operaciones. Las normas legales vigentes en cada país definen el grado de participación del poder legislativo en este tema.

La realización de operaciones de crédito público está limitada por las posibilidades que tenga el sector público para atender el servicio del endeudamiento que las mismas originan y por la prioridad estratégica que desde el punto de vista gubernamental tenga ese endeudamiento. A partir del inicio de estas dos variables y de acuerdo con el ordenamiento legal vigente, las autoridades con atribuciones para ello deberán facultar el inicio de las operaciones de crédito público.

Algunos países han establecido en sus leyes de administración financiera y control, que el congreso nacional deberá autorizar las operaciones de crédito público mediante la ley de presupuesto anual u otra específica⁸².

Es una necesidad diseñar los métodos o requisitos que determinen la información que acompañará cada organismo al momento de presentar una solicitud de crédito o avales, que fundamenten la realización de un programa o proyecto, la situación económico financiera y las principales características de la operación.

Cada país deberá preparar las normas que establezcan las responsabilidades sobre todo en lo que respecta a:

- Fijación del límite de endeudamiento.
- Prioridad de las operaciones.
- Autorización de la operación específica.

A. Negociación.

Para llevar a cabo el proceso de negociación es necesario contar con un eficiente sistema de información sobre el comportamiento y tendencias del mercado de capitales, tanto interno como externo. Dicho sistema debe contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

⁸² Ejemplo: Argentina. El reconocimiento de estas facultades al congreso, a iniciativa del poder ejecutivo, significa una participación directa del poder legislativo en decisiones de gran importancia para el financiamiento de programas y proyectos públicos y, por lo tanto, en el desarrollo económico de los países.

- ✓ políticas de crédito de las instituciones financieras internacionales de las que el país forme parte;
- ✓ políticas del sector financiero privado externo e interno;
- ✓ fluctuaciones de las tasas de interés en los mercados de capitales interno y externo;
- ✓ movimientos de los tipos de cambio a que se cotizan las diferentes monedas y su tendencia en el corto y mediano plazos;
- ✓ condiciones negociadas por otros países en situaciones similares;
- ✓ ofertas de capital en los mercados de capitales internacionales y las líneas de crédito ofrecidas para cada rama de la actividad económica.

La oportuna disponibilidad y el adecuado uso de dicha información, brindan sólidos elementos de juicio para que se recomiende a los niveles políticos la adopción de criterios sobre las modalidades más convenientes para la contratación, parámetros máximos y mínimos de las tasas de interés a convenir, plazos de vencimientos, etc.

También se debe contar con información sobre la marcha de la economía, la que debe ser transmitida periódicamente a los potenciales inversores, agencias calificadoras de riesgo y bancos, de forma de contribuir a la evaluación certera del riesgo- país por parte de los acreedores.

B. Contratación.

Una vez negociadas las operaciones comenzará el proceso de la contratación formal, para lo cual las normas que se dicten establecerán quienes son los funcionarios legalmente autorizados para hacerlo. Las contrataciones de préstamos o fijación de las condiciones de emisión de títulos, responderán a la negociación realizada y a las disposiciones legales propias de cada país.

C. Administración y control.

La etapa de administración y control, que es la que operacionalmente se vincula con el funcionamiento de los sistemas de administración financiera, se ejecuta, en forma esquemática, de la siguiente forma:

- ✓ Registro y verificación de la recepción de los recursos.
- ✓ Control de la aplicación de los recursos a los destinos señalados en oportunidad de su autorización.
- ✓ Tramitación y pago de los servicios (pago de capital e intereses) de la deuda y del rescate de títulos y recupero de avales cuando corresponda.
- ✓ Estudio de solicitudes y otorgamiento de avales.

Instrumentos de crédito público.

Una vez identificada una necesidad de financiamiento (inversiones, casos de necesidad nacional, reestructuración administrativa o refinanciación de pasivos) o en respuesta a un momento de buena liquidez o confianza en los mercados emergentes, se entablan negociaciones con la comunidad financiera y a través de distintos mecanismos de uso común en el mercado, se reciben las correspondientes propuestas de financiamiento.

Estas propuestas contendrán el monto y las condiciones financieras de la operación, las que consisten básicamente en la tasa de interés, el calendario de amortizaciones y su período de gracia, la moneda de la operación, las garantías y condicionamientos exigidos por el acreedor.

Dichas condiciones financieras ofrecidas por el mercado, estarán determinadas en buena medida por la percepción del riesgo-crediticio⁸³ de la operación, el que se traduce en uno de los principales componentes del

⁸³ Consúltese Cuba: Banca y seguros .Una aproximación al mundo empresarial.pág.119. Capitulo 4. Riesgo Financiero y tasa de interés. Francisco Borraz Atiénzar, Rafael Martínez Riverón, Ana María Caraballo Espinosa.

spread (diferencial entre la tasa a la cual se financia la operación y una tasa de referencia).

El riesgo crediticio es un indicador que el mercado o la institución financiera le atribuyen a determinada operación financiera, y mide el grado de probabilidad del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del deudor. A través del mismo, se evalúa el riesgo que asume el acreedor. Cuando menor es la percepción del riesgo, más inconsistentes resultarán las condiciones financieras.

Deuda pública.

La deuda pública se considera como el medio alternativo, frente a los impuestos, con el que cuenta el Estado para financiar los gastos públicos. Además es el medio ortodoxo de financiar el déficit público.

Llámesese en general deuda pública, al conjunto de operaciones crediticias donde el prestatario es el Estado. El empréstito tiene la virtud de suministrar al Estado el dinero que necesita, tomándolo de donde se halla disponible y donde se emplea con escaso rendimiento, respetando a la vez a contribuyentes que tienen buenas inversiones, o cuyo nivel de ventas es cercano al mínimo de subsistencia, y de suscribir el empréstito debían haber contraído deudas⁸⁴.

Frente al impuesto, el empréstito tiene la ventaja de poder utilizar disponibilidades del mercado extranjero o externo cuando el nacional no es capaz de suministrarlos, lo que es sumamente ventajoso, sobre todo para países subdesarrollados.

Existen otras diferencias entre impuesto y empréstito entre las que se pueden nombrar:

1. La teoría clásica parte del criterio de que el empréstito es un ingreso extraordinario contraponiéndolo al tributo como paradigma del

⁸⁴ Para una mejor comprensión consúltese G.G. Kaufman, "El dinero..." op. Cit. Sistema financiero. Véase además "Manual de Sistema Financiero Español", A. Cuervo y Otros: Editorial Ariel Economía. 5ta Edición actualizada y revisada. España, 1992.

ingreso público corriente pero no solo este planteamiento lo fundamenta pues también su destino ya que se utiliza fundamentalmente para financiar los gastos de inversiones. Esto no es un criterio compartido en la actualidad dada la forma en que en las últimas décadas se ha utilizado el endeudamiento público como alternativa.

2. Los clásicos también han identificado en su teoría al empréstito y aun queda claro en la actualidad el carácter voluntario del mismo ya que depende exclusivamente de la voluntad del suscriptor y su carácter contractual porque como se ha explicado es un contrato, en el caso del impuesto como su nombre lo indica es impuesto por la ley al contribuyente y sin otra opción que cumplir con la obligación, es establecido mediante un acto unilateral del Estado de no cumplirse se aplica un procedimiento de cobro forzoso.
3. En el caso del empréstito existe una contrapartida ya que el dinero que invierte el suscriptor será reembolsado a él al momento del vencimiento, mientras que no sean perpetuos en los que solo se continúa recibiendo intereses, mientras que el impuesto es un dinero perdido por el contribuyente aunque sea empleado por el Estado para la prestación de servicios públicos.

En el texto Administración Financiera del Estado cubano de un colectivo de autores en el Capítulo 6. Sistema de Crédito Público pág. 223 el lector podrá encontrar distintos criterios sobre la teoría del empréstito.

Efectos económicos de la deuda pública.

Un programa de gastos públicos, financiados mediante deuda pública, tendrá más efectos expansionistas que un programa, de igual magnitud, financiado con impuestos.

Los efectos específicos de la deuda pública están en función a la fuente donde se suscribieron los títulos; y los mismos pueden haber sido tomados de:

- 1) Individuos.
- 2) Instituciones financieras no bancarias.

3) Bancos comerciales.

4) Banca central.

Los efectos generales se pueden orientar hacia dos grandes bloques macroeconómicos:

- El consumo.
- La inversión.

El consumo se reduce en forma muy imperceptible excepto en los siguientes casos:

- a) En oportunidad de la puesta en marcha de programa de crédito durante la guerra, consistente en la reducción forzosa del consumo entre las clases de altas propensiones marginales al mismo.
- b) Cuando los beneficios derivados de la suscripción de títulos públicos como la posibilidad de reembolso, encauzan fondos que se hubiesen destinados al consumo, hacia la compra de títulos.
- c) Pueden disminuir el gasto en inversión de viviendas, si las sociedades financieras distraen fondos de esta actividad para la adquisición de títulos.

La inversión es el efecto más evidente es una contracción en el nivel de la misma, causado por el aumento en la demanda de título de la deuda pública, que ocasiona una disminución en la demanda de valores de sociedades anónimas, lo que disminuye el valor de las acciones, con el consiguiente aumento de la tasa de interés que será el causante de la reducción en la inversión.

Una vez negociadas las condiciones financieras, a las cuales el mercado está dispuesto a satisfacer, los requerimientos del gobierno y éstas resultan aceptables para el Estado, así se procede a la instrumentación del acuerdo financiero, el que puede adoptar los siguientes instrumentos de deuda pública:

- ✓ Títulos públicos.
- ✓ Contratos de préstamos.
- ✓ Acuerdos de renegociación.

✓ Avales.

- Títulos públicos.

Un título de deuda pública es un título emitido por el Estado en virtud de las facultades que le confieren la respectiva constitución. La emisión se autoriza por medio de leyes y decretos que determinan las condiciones de emisión, como el derecho que el título otorga a su poseedor.

Existen en los mercados financieros tres tipos de títulos públicos:

- Amortizing, son bonos que pagan periódicamente servicios de renta y de capital.
- Bullet, son títulos que pagan intereses periódicamente, pero amortizan integralmente al vencimiento.
- Bono de cupón cero, es una de las principales innovaciones en los mercados mundiales de capital. Se trata de obligaciones a largo plazo y con un elevado descuento que no devengan interés y que amortizan integralmente a su vencimiento.

Los principales elementos que configuran un título público son:

- ✓ Fecha de emisión, es la fecha en la cual se emite el título, indica el momento a partir del cual tiene vigencia el instrumento de deuda.
- ✓ Plazo, indica la duración del título que se emite y rige a partir de la fecha de emisión.
- ✓ Moneda de emisión, corresponde a la moneda de denominación del título.
- ✓ Valor nominal, es el valor por el cual fueron emitidos los títulos.
- ✓ Periodo de gracia, es el período en el cual el título no amortiza capital.
- ✓ Cupones, pueden ser de renta o amortización, los intereses representan la ganancia que percibe el tenedor del bono, y se

- calculan sobre el saldo de la deuda, aplicando la tasa de interés y el spread que se fije en el decreto de emisión.
- ✓ Intereses corridos, son los intereses devengados entre la fecha de emisión o de inicio del cupón corriente y la fecha de referencia.
 - ✓ Valor residual, es el valor que resulta de descontar a los valores nominales, las amortizaciones que se van produciendo y en aquellos casos particulares en los que se capitalizan intereses, se suman los intereses corridos a la fecha.
 - ✓ Valor técnico, es el que resulta de adicionar al valor residual los intereses corridos a la fecha.
 - ✓ Precio de mercado, es el precio de cotización del mercado o la bolsa, surge del libre juego de la oferta y la demanda.
 - ✓ Paridad, es el cociente entre el precio de mercado y el valor técnico de un título, se utiliza para saber si el título cotiza a la par, sobre la par o bajo la par.
 - ✓ Títulos escriturales, son títulos cuyas planchas no se imprimen, la titularidad de los mismos está registradas en las cajas de valores, razón por la cual sus titulares acreditan su tenencia mediante certificados de depósito emitidos por dichas instituciones oficiales.
 - ✓ Monto autorizado a emitir, es el monto autorizado por Decreto o ley, hasta el cual se puede emitir un título.
 - ✓ Monto colocado, es el monto efectivamente colocado de un título, puede ser igual o inferior al monto autorizado a emitir pero nunca superior.
 - ✓ Circulación, es el monto de títulos públicos en poder del sector privado, se calcula basándose en el valor residual.
 - ✓ Cartera del sector público, es el monto de títulos públicos en poder de organismos del sector público.
 - ✓ Cartera del gobierno, es el monto autorizado a emitir, menos la circulación al público y la cartera del sector público.

- ✓ Rescate anticipado, el tesoro nacional tiene la facultad de retirar de circulación un título antes de su fecha de vencimiento.

- Contratos de préstamos.

Generalmente, los contratos de préstamos se realizan con organismos internacionales, que son instituciones financieras que conceden préstamos a los países miembros con el objetivo de fomentar su desarrollo y para resolver problemas circunstanciales.

Los préstamos pueden ser globales como los que otorgan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional o regionales como los que otorga el Banco Interamericano de Desarrollo⁸⁵.

Operaciones de reestructuración de la deuda pública.

La reestructuración de la deuda puede efectuarse en forma directa o indirecta. La directa es aquella que se realiza con los mismos acreedores y

⁸⁵Ser país miembro de estos organismos representa no solamente la posibilidad de obtener préstamos, sino también el derecho a ciertos beneficios (asistencia técnica, créditos blandos, etc.) y tener representantes en la junta de gobernadores.

Los préstamos otorgados por los organismos internacionales de crédito son distintos a los préstamos efectuados a los países de América Latina en los años 70 y 80.

Los bancos comerciales estudiaban la situación macroeconómica del país deudor, mientras que estos organismos exigen que el proyecto o programa que se financia sea de importancia vital para el desarrollo de dicho país y que existan garantías, que el mismo sea viable y pueda ser logrado totalmente.

Los créditos que estos organismos otorgan corresponden a proyectos específicos. Un contrato de préstamo con el BID o BIRF empieza describiendo el objeto del préstamo y nombrando a la institución encargada de llevar a cabo su ejecución, define los términos a utilizarse, interés, amortizaciones, comisión, tipo de moneda, lugar de pagos, tratamiento impositivo, condiciones de los desembolsos y sus procedimientos, ejecución y condiciones para las contrataciones a cargo del préstamo, obligaciones del organismo ejecutor, procedimientos de registro, inspecciones e informes y comunicación entre las partes.

tiene como consecuencia una extinción de la deuda preexistente en el mismo acto en que se contrae la nueva deuda y se establece a través de la conversión, consolidación y renegociación:

- La conversión de la deuda consiste en el cambio de uno o más títulos por otro u otros nuevos representativos del mismo capital adeudado, con modificación de plazos y demás condiciones financieras de su servicio.
- La consolidación de la deuda consiste en la transformación de una o más partes de la deuda pública, en deuda instrumentada a mayor plazo, con lo que se concilian los montos adeudados y se modifican las condiciones de su servicio, generalmente a través del canje de deuda por títulos públicos.
- La renegociación de la deuda consiste en convenir con el acreedor la modificación de los plazos, intereses y otras condiciones originalmente pactadas, lo que generalmente se instrumenta mediante una adenda al contrato original o mediante un nuevo convenio.

La reestructuración indirecta es aquella que se realiza con acreedores diferentes a través del mercado y en momentos de tiempo distintos, emitiendo deuda nueva y comprando deuda preexistente. Estas operaciones implican fundamentalmente el manejo de pasivos del gobierno, con los siguientes objetivos:

- Administrar el riesgo de fluctuaciones en la tasa de interés internacional y tipos de cambio.
- Arbitrar el rendimiento de los distintos instrumentos de deuda y
- Reducir la volatilidad de los instrumentos financieros más líquidos.

Entre las mencionadas operaciones se encuentran transacciones tales como:

- compras en el mercado.
- operaciones de cancelación de deuda combinada.
- operaciones de pase de monedas o de tipo de tasas de interés.
- otros instrumentos.

Administración de la deuda pública.

Uno de los propósitos básicos del sistema de crédito público consiste en administrar adecuadamente la deuda contraída, los desembolsos recibidos, la atención en tiempo y forma de los servicios de la misma y su ínter operación con el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera – SIMAFAL II, del cual es uno de sus componentes.

La gestión y administración del crédito público se sustenta en un adecuado registro de las operaciones, cuyo contenido está caracterizado por los datos detallados sobre cada uno de los contratos firmados y en negociación, sus desembolsos y el servicio correspondiente.

Este sistema está concebido no sólo a los efectos de registrar contablemente el pasivo del Estado sino fundamentalmente se constituye en una poderosa herramienta de gestión de la deuda pública, porque se utiliza para:

- La formulación del presupuesto mediante la definición de las proyecciones de vencimientos y las necesidades financieras del servicio en el periodo que se formula.
- La elaboración de proyecciones de diversos escenarios macroeconómicos, según las necesidades y el tipo de análisis a realizar.
- El registro de estas operaciones que se relaciona directamente con el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera – SIMAFAL II en tres etapas:
 1. Cuando se contrata un préstamo o se emiten títulos o se autorizan avales.
 2. Cuando se producen los desembolsos de los préstamos contratados o la colocación de los títulos.
 3. Cuando se efectúa el servicio de la deuda o el rescate de los títulos.

Cada una de estas etapas ejecuta el presupuesto de recursos o de gastos, según corresponda y genera asientos de partida doble en la contabilidad general.

Dicha información se asemeja al mayor auxiliar de la cuenta “deuda pública” del pasivo de la contabilidad general, es el kardex o fichero de acreedores, ordenado cronológicamente por tipo de deuda, acreedor, tasa de interés, de corto, mediano o largo plazo, interna o externa, etc.

Clasificación de la deuda pública.

Desde el punto de vista de los incentivos o estímulos necesarios para suscripciones los empréstitos pueden clasificarse en:

- ✓ Patrióticos: Son aquellos empréstitos que se suscriben bajo el influjo o el sentimiento nacionalista que invade a los individuos, sobre todo en épocas de desastres naturales o bélicos, en los que se exaltan los sentimientos patrióticos.
- ✓ Políticos: Son los que se suscriben, gracias a las maniobras políticas, o los medios financieros necesarios, como la limitación de las conveniencias de las inversiones privadas que el Estado efectúa con el fin de obtener el dinero necesario.
- ✓ Forzosos: Tienen características casi coercitivas, y se puede afirmar que están en un punto medio entre los empréstitos voluntarios y los impuestos extraordinarios. Pueden tener varias formas y algunas de ellas son:
 - Depósitos de cajas de ahorro.
 - Primas de seguro.
 - Cajas de jubilaciones.

La segunda clasificación tiene en cuenta ciertas características formales de la emisión de los títulos de la deuda pública y es la siguiente:

- Flotante.
- Consolidada.

La deuda flotante responde a la exigencia de caja o tesorería, que tiene la característica de ser temporaria y que surge del divorcio momentáneo entre recursos y gastos. Es el típico caso del tesoro público, que aunque

sabe que tiene que recibir dinero, tiene que recurrir a la deuda flotante, porque en este momento necesita pagar, y no tiene dinero líquido, aunque sí posibilidad de conseguirlo, en un futuro más o menos inmediato.

Entre las diversas formas que puede tomar la deuda pública flotante, las tres más comunes son:

- 1) Hacer esperar simplemente a los acreedores, como consecuencia del no pago a término de los compromisos contraídos con los mismos.
- 2) La emisión de bonos y letras de tesorería.
- 3) Adelantos transitorios del banco central.

En cuanto a la deuda consolidada se puede decir que, es aquella donde los recursos a obtener no son suficientes para cubrir los gastos, y entonces se recurre a dicha deuda para cubrir la deficiencia. La idea de este tipo de deuda, es que el empréstito es un recurso en sí, mismo y no una medida transitoria. Este tipo de deuda puede ser:

- Redimible: se asimilan al concepto de gastos productivos, de la explotación surgen los recursos para la autofinanciación.
- No redimibles: el Estado, sólo se responsabiliza por el pago de intereses, y no se compromete de ninguna manera a la devolución del capital.

La confiabilidad de la información que procese y remita el registro de la deuda pública va a ser función directa de los datos que se ingresen al sistema, con el propósito de garantizar información del universo de las operaciones de crédito público es necesario clasificar la deuda pública desde otros puntos de vista, como puede ser:

a) Por la procedencia de los recursos se clasifica en:

- Deuda interna, cuando los recursos provienen de acreedores domiciliados en el país.
- Deuda externa, cuando los recursos provienen de acreedores no domiciliados en el país.

b) Por el tipo de instrumento de deuda pública se clasifica en:

- Deuda por préstamos, sobre la base de contratos legalmente autorizados entre uno o más deudores y acreedores debidamente identificados.
- Deuda por títulos valor, sobre la base de títulos valor, emitidos por el deudor. Los acreedores no necesariamente son identificables en forma individual, porque generalmente estos títulos se colocan en el mercado secundario y pueden ser negociables.

c) Por el grado de obligación con el acreedor:

- Deuda directa, cuando el Estado es el deudor directo.
- Deuda avalada, en la que si bien hay un deudor específico que puede ser una entidad pública o privada o mixta, el Estado es garante y se convierte en deudor cuando se produce incumplimiento del deudor directo.

Procedimientos de registro de la deuda pública.

Los procedimientos que se utilizarán para el registro de la deuda deberán contemplar la asignación de funciones y niveles de responsabilidad perfectamente delimitadas entre las unidades de crédito público, presupuestos, tesorería y contabilidad, ya que estos sistemas se interrelacionan con las operaciones de deuda pública.

Existe algunos procedimientos típicos para su adecuación a las características propias de cada país, tales como:

- ✓ Procedimiento de registro de préstamos contratados o emisión de títulos

Las unidades de administración y registro de la deuda pública recibirán los contratos de préstamos autorizados o las disposiciones legales

relacionadas a la emisión de títulos, deberán registrar en el sistema los siguientes datos:

- Los convenios de préstamos o de donación o los documentos legales de emisión de títulos.
- Las características de cada instrumento.
- Las informaciones singulares de los participantes de los contratos (prestamista, prestatario, garante, beneficiario, etc.).
- Transacciones corrientes e históricas.
- Las monedas de cada convenio.
- Las tasas de interés variable.
- Los tipos de cambio diarios.
- La estructura programática del presupuesto.
- Información sobre los tramos de los convenios (cada tramo representa una unidad financiera de base independiente y tiene su propia divisa, sus propios desembolsos futuros, intereses, calendario de reembolso del principal)

Con estos datos el sistema, después de validar su corrección, otorgará en forma automática, un código único de identificación de cada préstamo o documento de emisión de títulos.

Algunos países registran en este momento la operación con cuentas de orden en la contabilidad general, en ese caso, el sistema deberá generar automáticamente el asiento de partida doble que corresponda.

Es necesario aclarar que la información relacionada a cada instrumento queda guardada en el archivo de crédito público para uso de dicha oficina; en cambio, el asiento de partida doble pertenece a la contabilidad; por lo tanto, se guardará en el archivo o tabla informática denominada libro diario y en el libro mayor.

Cada uno de los préstamos o título será identificado con el código único que le haya otorgado el sistema de administración de la deuda y el organismo responsable del uso de los fondos o de su registro será identificado mediante tablas que relacionen:

- Código del préstamo o título.
- Programa, componente o categoría de inversión.
- Tipo de desembolso o colocación.
- Organismo/unidad ejecutor.
- Imputación de recursos.
- Imputación de gastos.
- Moneda.
- Importe.

Esta tabla se actualizará cada vez que se dé el alta a un nuevo préstamo o título, y se utilizará en los casos que se reciba un desembolso o se coloque un título.

- ✓ Procedimiento de registro de desembolsos de préstamos o colocación de títulos.

El presupuesto anual deberá incluir en el cálculo de recursos, los desembolsos de préstamos contratados y la colocación de títulos que se espera realizar en el año.

Los desembolsos se realizan en efectivo, en especie o mediante cargos directos.

El procedimiento para los desembolsos en efectivo tendrá dos modalidades, dependiendo donde se inicia la operación:

- Cuando la información necesaria para el registro se origina en crédito público, se registrará automática y simultáneamente en el sistema de administración de la deuda y en el sistema integrado de administración financiera. En el sistema de administración de la deuda de acuerdo a las características propias e individuales de cada tipo de deuda y en el sistema integrado de administración financiera presupuestaria y contablemente siguiendo los procedimientos propios del registro de recursos y de gastos.

- Cuando la información se origina en el tesoro nacional genera igualmente en forma automática y simultánea el registro que corresponda a recursos en el sistema integrado de administración financiera por el importe efectivamente recibido y, en el sistema de administración de la deuda por el importe comunicado en la notificación de pago del organismo acreedor, la diferencia entre los dos importes corresponde a los gastos por comisiones bancarias, por dicho importe elaborará un registro de regularización de de recursos y de gastos.

En ambas modalidades utilizará la tabla de relación indicada en el punto anterior y registrará lo siguiente:

✚ En el sistema de administración de la deuda:

- Código del préstamo o título.
- Notificación de pago.
- Tipo de desembolso.
- Tipo de colocación.
- Moneda original.
- Tipo de cambio.
- Importe.

✚ En el sistema integrado de administración financiera:

- Ejecución presupuestaria de recursos por el importe bruto del desembolso.
- Ejecución presupuestaria de gastos por el importe que corresponda a gastos y comisiones bancarias.
- Asientos de partida doble en la contabilidad.
- Si ingresa por el tesoro, genera un crédito en el libro banco de la cuenta bancaria donde fue depositado el dinero.

El procedimiento para desembolsos en especie indica que el mismo se efectuará en bienes, para lo cual seguirá los mismos pasos como si se iniciara la operación en la oficina de crédito público, con la diferencia de que además del registro de recursos, generará simultáneamente el registro

de gastos por los bienes recibidos simulando una compra. No existirá movimiento de fondos real.

El procedimiento denominado cargos directos, significa que en lugar de transferirse los fondos a la cuenta bancaria del tesoro nacional o de la unidad ejecutora, se enviará directamente a la cuenta de un proveedor contratado por el proyecto para cumplir con determinadas actividades, ya sea de adquisición de bienes o prestación de servicios. En estos casos, el procedimiento registra de manera similar al anterior los recursos y genera el pago de las órdenes de pago existentes para ese proveedor y que estuvieran informadas con ese objetivo.

- ✓ Procedimiento de registro del servicio de la deuda o rescate de títulos

El presupuesto anual deberá incluir la asignación del crédito presupuestario para cada imputación de gastos que corresponda al servicio de la deuda.

La unidad de administración del crédito público solicitará a presupuestos la asignación de las cuotas trimestrales de compromiso y, periódicamente, las cuotas mensuales de pago. Dicha solicitud se fundamentará en las proyecciones que realicen del servicio de la deuda y del rescate de títulos, tomando en cuenta las variaciones de los tipos de cambio de las monedas originales de los instrumentos. Esta información se obtendrá directamente del sistema de administración de la deuda.

De igual manera, actualizará la tabla de beneficiarios y de cuentas corrientes bancarias del sistema integrado de administración financiera.

Al principio del año, el sistema de administración de la deuda elaborará el registro del compromiso por el total de los vencimientos del servicio de cada uno de los préstamos y del rescate de los títulos, en caso de sufrir modificaciones en el transcurso del ejercicio, realizará nuevos registros de compromiso o correcciones a los originales o desafectaciones. Este registro producirá la ejecución presupuestaria de gastos en la etapa del compromiso en el sistema integrado de administración financiera.

De acuerdo a los vencimientos, el sistema de administración de la deuda generará las respectivas órdenes de pago, el beneficiario será el organismo acreedor que deberá contar con el alta correspondiente en la tabla de beneficiarios. La confección de este registro deberá estar sujeta a los instructivos o manuales de ejecución de gastos que emitan las respectivas contadurías generales en cada país. Como norma general, una orden de pago para su registro necesitará contar con el registro de compromiso previo y, por consiguiente, con saldo disponible de crédito presupuestario en la imputación de gasto que corresponda a cada uno de los préstamos que se vence.

Además, a cada orden de pago se adjuntará una nota, que es el medio de pago que utilizará la tesorería nacional para instruir al intermediario financiero o banco central, la transferencia de los fondos a la cuenta del organismo acreedor.

La información indicada se genera en el sistema de administración de la deuda, pero se registra en el sistema integrado de administración financiera en el sistema de contabilidad; en este último, la orden de pago produce el registro de la ejecución presupuestaria de gastos en la etapa del devengado, y genera el asiento de partida doble que le corresponde en la contabilidad general.

La tesorería nacional elaborará su programa de pagos diario basándose en la fecha de vencimiento de la deuda exigible registrada en el sistema. Para el caso del servicio de la deuda pública considerará las órdenes de pago con anticipación a su vencimiento, debido a la necesidad de contar con el tiempo que demande la compra de monedas y los procedimientos de transferencia de fondos.

Una vez seleccionadas estas órdenes de pago, el sistema integrado de administración financiera, en el sistema de tesorería, solicitará completar datos en la nota adjunta a la orden de pago; estos datos se refieren a la cuenta corriente bancaria de donde se debitará el pago y las comisiones y gastos bancarios que demande la operación.

La emisión de la nota genera el registro de la ejecución presupuestaria en la etapa del pagado, los asientos de partida doble en la contabilidad general, el débito en el libro de banco de la cuenta corriente bancaria

respectiva y la comunicación o marca en el sistema de administración de la deuda de la operación efectuada.

El pago puede realizarse en forma total o parcial. Es total, si el importe de la nota es igual al importe total de la orden de pago. Es parcial, si el importe de la nota es inferior al importe total de la orden de pago, nunca será superior. Una orden de pago puede relacionar una o varias notas para el mismo código de préstamo y beneficiario y la sumatoria de las notas es igual al importe total de la orden de pago.

Cuando el banco central o el intermediario financiero responsable de la transferencia de fondos efectiviza la operación emite un documento conocido internacionalmente con el nombre de "SWIFT", en el cual se detallan los cálculos y registros realizados para la conversión de monedas y la transferencia de fondos.

La oficina de crédito público recibe del banco central o del intermediario financiero el SWIFT.

Si el SWIFT es enviado electrónicamente, sin necesidad de cargar datos, el sistema de administración de la deuda validaría la información y comparará los importes totales debitados por el banco, estos importes pueden ser superiores o inferiores al importe de cada nota; en ese caso, elaborará los registros de regularización que correspondan para incrementar o disminuir el gasto; además, generaría un nuevo registro por los gastos y comisiones bancarias de la operación de transferencia.

Si el SWIFT es enviado en papel, será necesario cargar manualmente los datos, el sistema igualmente opera de la forma descrita en el punto anterior.

Las diferencias de importes entre la nota y el SWIFT se presentan porque, desde el momento que se genera la orden de pago hasta que se instruye el pago, pasan algunos días y pueden variar los tipos de cambio de las monedas en las cuales debe efectuarse la operación. Además, los gastos y comisiones bancarias se conocen en el momento de realizarse la transferencia de fondos.

En el caso del rescate de títulos el procedimiento presentará algunas variaciones; por ejemplo, el beneficiario de la orden de pago no es el

tenedor del título, sino que se efectúa la operación mediante intermediarios financieros como la caja de valores u otros.

En resumen, es necesario recalcar que la aplicación real de la integración demuestra que no es necesaria ninguna conciliación de datos entre los sistemas, porque no es posible tener diferencias como ocurría en el pasado⁸⁶. El sistema de administración de la deuda debe mostrar la información detallada por cada código único de préstamo o título y el sistema integrado de administración financiera en forma agregada por cuenta o subcuenta contable o recurso o egreso presupuestario y las sumatorias finales serán siempre las mismas.

✓ Sistema de gestión y análisis de la deuda – (SIGADE)

En este punto se expone brevemente el sistema de gestión y análisis de la deuda – SIGADE-, desarrollado por la UNCTAD, debido a que muchos países lo están utilizando con buenos resultados, como es el caso argentino que inclusive ha desarrollado el módulo de ínter operación con su sistema integrado de información financiera.

El sistema de gestión y análisis de la deuda – SIGADE – es un sistema computarizado que está concebido para ser utilizado por los ministerios de hacienda, economía o finanzas y los bancos centrales en la gestión de la deuda pública.

Se trata de un instrumento destinado específicamente a apoyar las funciones relativas a la gestión operacional de la deuda, es decir la administración cotidiana, de conformidad con una dirección y organización ejecutivas, de las funciones de gestión de la deuda propiamente dichas, El punto de partida lo constituye el contrato de préstamo firmado entre el acreedor y un deudor que produce obligaciones directas o indirectas para el gobierno.

⁸⁶ Por ejemplo: en la colocación de títulos, la tesorería nacional registraba por el valor efectivo y crédito público por el valor nominal, hoy se registra el valor nominal, el valor efectivo, las diferencias de cotización o de cambio y las comisiones bancarias o de intermediarios financieros que producen este tipo de operaciones.

El SIGADE también es un instrumento de apoyo a la gestión ejecutiva de la deuda, la cual puede concebirse como el establecimiento, a los niveles más elevados del gobierno, de las reglas establecidas respecto al endeudamiento público en el contexto macroeconómico de las finanzas públicas.

Además, permite la gestión de la deuda a corto plazo, mediano y largo plazo, que sea pública, garantizada por Estado, reasignada o privada⁸⁷.

Además, el sistema permite registrar y controlar:

- las revisiones a los contratos de préstamo,
- las participaciones de los acreedores en un préstamo sindicado.

Cuenta con funciones que permiten el registro de los desembolsos y permitirá también generar automáticamente formularios de solicitud de desembolsos para el banco mundial y otras principales instituciones acreedoras.

Permite el cálculo y la generación automática de las tablas de amortización, muestra para cada tramo de los préstamos, la información relativa a los vencimientos, reembolsos, pagos, atrasos, intereses en mora, etc., controla la canasta de divisas, elabora ajustes de vencimientos debido a las variaciones de los tipos de cambio. Basándose en dicha información registra el servicio de la deuda.

El SIGADE produce gran variedad de salidas de información, como son:

- ✓ Sobre préstamos por:
 - Tipo de acreedor.
 - Acreedor.
 - País u organismo acreedor.
 - Tipo de deuda.

⁸⁷ Todos los tipos de préstamos pueden registrarse en el sistema, inclusive los que pertenecen a sistemas de canastas de divisas o de unidades de cuenta, como los del Banco Mundial, del Banco Asiático de Desarrollo, del Banco Africano de Desarrollo o del Banco Interamericano de Desarrollo.

En la actualidad, este sistema, está funcionando en Rumania, Paraguay, Bolivia, Indonesia, Egipto, Costa Rica, Filipinas, etc. en español, inglés y francés.

- Tipo de moneda.
 - Organismo deudor.
 - Proyecciones del servicio.
 - Vencimientos.
- ✓ Sobre títulos por:
 - Emitidos.
 - Colocados.
 - Tipo de deuda.
 - Tipo de tasa.
 - Proyecciones del rescate.
 - Vencimientos.
 - ✓ Sobre avales por:
 - Otorgados.
 - Seguimiento.

Organización del sistema de crédito público.

El SIMAFAL II plantea que cada sistema integrante de la administración financiera debe operar con su propio núcleo gobernante independiente, pero interrelacionado con los demás sistemas que lo componen.

En este sentido, es importante que esta característica se concrete orgánicamente en el caso del crédito público. En la mayoría de los países de América Latina se ha adoptado diversas formas de estructurar la oficina de crédito público. Un modelo básico adaptable a cualquier realidad consiste en la siguiente organización del sistema:

- Un órgano rector que centralice la función normativa y sea responsable de la conducción del sistema de crédito público.
- Las unidades ejecutoras de préstamos, responsables del cumplimiento de los programas y proyectos de inversión financiados con endeudamiento público.
- Igualmente deben estar claramente identificadas las entidades vinculadas al proceso de endeudamiento. Entre ellas se puede mencionar a:

- Los agentes financieros del Estado.
 - El banco central emisor.
 - Los organismos y las unidades ejecutoras de los préstamos para inversiones con recursos de endeudamiento.
 - Los organismos acreedores.
- Otro elemento importante de la organización del sistema es la elaboración de un cuerpo coherente de normas y procedimientos técnicos para el funcionamiento de las oficinas de crédito público en los ministerios de economía, finanzas o hacienda y las unidades en los bancos centrales que realizan estas funciones, compatibilizado con la normativa de los demás componentes del sistema de administración financiera.

Relación del sistema de crédito público con los demás sistemas de administración financiera y control.

En los anteriores epígrafes se ha señalado de manera general, la íntima relación que existe o que debe existir entre los componentes del sistema integrado de administración financiera central (sistemas de presupuestos, tesorería, crédito público y contabilidad); todos estos elementos tienen su importancia relativa dentro de la operación integrada del sistema. Cada uno de los sistemas desarrolla su actividad a base de insumos que se procesan y generan flujos de información que llegan a las instancias superiores, para el análisis previo a la toma de decisiones.

- ✓ Interrelación con presupuesto.

En la etapa de negociación, la unidad de endeudamiento debe prever que el componente en moneda local que requiere el proyecto como contraparte esté considerado en el presupuesto. Se asegurará de este requerimiento solicitando a la oficina de presupuesto que este monto sea garantizado con el fin de lograr que la ejecución del proyecto no sufra retrasos por insuficiencia de moneda local.

El sistema de crédito público deberá enviar información para la formulación del presupuesto y recibir la asignación de crédito presupuestario suficiente para hacer frente al servicio de la deuda correspondiente a cada año.

Se ha dicho que crédito público debe llevar el seguimiento financiero del proyecto porque es quien centraliza la información de los desembolsos, pero también se requiere del seguimiento físico de los mismos. Para efectuar este tipo de seguimiento, la unidad de presupuesto cuenta con el personal calificado, ya que para autorizar los desembolsos de fondos internos se asegura que las obras se realicen conforme a lo planeado mediante la evaluación. Lógico es, que si el sistema de presupuesto tiene la capacidad instalada y la información, crédito público también puede observar la misma información y relacionarla con los desembolsos que tienen un componente interno y externo.

✓ Interrelación con tesorería.

En la etapa del servicio de la deuda, la canalización de los recursos presupuestarios autorizados para el pago debe efectuarse a través del sistema de tesorería, pero la gestión y generación de información pertinente proviene de la unidad de crédito público, por tanto, necesariamente existe inter operación entre estos dos componentes.

Del mismo modo, cuando se autoriza emisiones de títulos de tesorería interviene tanto la unidad que administra la deuda como la tesorería que es titular formal en los valores emitidos.

✓ Interrelación con contabilidad general.

Todo país, así como cualquier empresa tiene la necesidad de conocer cuales son sus bienes, derechos y obligaciones, en otras palabras cual es su situación financiera. Siendo la unidad de crédito público productora de información relacionada con el crédito público interno y externo es necesario determinar con qué nivel de detalle deberá registrarse la información en la contabilidad general con el fin de incorporar los datos a la información contable que generará los estados financieros de la nación.

- ✓ Interrelación con el sistema de control.

Como ya se ha expuesto a lo largo de este documento, el control interno como elemento propio de la gestión debe estar presente en los procesos del endeudamiento y su administración debiendo elaborarse procedimientos y normas que permitan a los ejecutivos de la deuda: conocer, verificar, autorizar y coordinar los aspectos de la administración de la deuda dentro de la estructura de competencias y niveles de autoridad establecidos.

La auditoría interna también deberá estar presente como elemento retroalimentador de la gestión gerencial del endeudamiento y como elemento de análisis e información básica sobre el cumplimiento y aplicación de los controles internos.

El sistema de endeudamiento en su interrelación con la auditoría externa deberá proporcionar información adecuada y oportuna sobre el desarrollo de la gestión del financiamiento, luego de efectuar los análisis y verificaciones propias de su función, deberá dar a conocer sus resultados y recomendar alternativas orientadas a superar desviaciones y mejorar la gestión.

Los bonos son los instrumentos más utilizados en la actualidad, se ejecutan con mayor frecuencia dentro de la búsqueda de financiamiento. Son títulos que representan una deuda contraída por una empresa o dependencia gubernamental.

En algunos casos la emisión de bonos genera una obligación para el emisor (prestatario) de pagar al inversor (prestamista) flujos de intereses, mediante cupones periódicos o al vencimiento y además la amortización del principal. El cupón puede ser constante (tipo de interés fijo) o variable de acuerdo con algún indicador (tasa de interés variable).

- ✓ Bonos públicos.

Son títulos emitidos por el Estado o por personas jurídicas de derecho público, con la finalidad de financiar inversiones y obtener fondos para cancelar obligaciones contraídas.

- ✓ Del gobierno central.

Son títulos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la dirección general del tesoro público, con la finalidad de recaudar fondos para programas de interés nacional entre los que se encuentran:

- ✓ Bonos de reestructuración financiera del sector productivo: Son títulos emitidos con la finalidad de refinanciar las deudas a largo plazo del sector financiero y de mejorar la estructura de sus pasivos.
- ✓ Bonos de inversión pública: Son títulos emitidos con la finalidad de captar recursos para financiar inversiones del Estado, teniendo un vencimiento máximo de diez (10) años.
- ✓ Bonos de tesorería: Son títulos emitidos en moneda nacional por el tesoro público, extendido al portador y de libre negociabilidad, cuya finalidad es obtener recursos para atender las necesidades transitorias de la caja del tesoro. Tienen un vencimiento máximo de siete (7) años.

Un ejemplo sencillo ilustrará la utilización del instrumento:

Supóngase que gobierno de un país, decide emitir títulos de deuda pública, para financiar una serie de inversiones prevista durante su periodo de mandato. El gobierno vende estos títulos por valor de 1200 millones de dólares, que conviene en pagar mediante 6 pagos anuales de 236.42 con un interés del 5%. La interrogante planteada sería qué tipo de bono es el que se está vendiendo y cuál sería el esquema de amortización para dicha deuda.

El tipo de bono que se vende es de inversión pública porque en el enunciado claramente se refleja la intención de la venta de estos por el gobierno.

Y el esquema de amortización para dicha deuda coincide con el cuadro de amortización de cualquier préstamo en este caso el método de amortización francés⁸⁸.

Periodo	Pagos	Intereses	Amortización	Deuda
Inicio	-	-	-	1200.00
1er año	236.42	60	176.42	1023.58
2do año	236.42	51.17	185.24	838.34
3er año	236.42	41.91	194.51	643.83
4to año	236.42	32.19	204.23	439.6
5to año	236.42	21.98	214.44	225.16
6to año	236.42	11.25	225.16	0.00

Resumen.

El sistema de crédito público es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objetivo de captar medios de financiamientos que implican endeudamiento para realizar inversiones reproductivas, atender casos de evidente capacidad nacional, reestructurar su organización o renegociar sus pasivos.

El crédito público es la capacidad, que por su credibilidad, tiene el Estado para endeudarse mediante operaciones específicas de la materia. El endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público, se denomina deuda pública, esta se clasifica como interna y externa.

⁸⁸ Se realiza la amortización del préstamo a través de cuotas constantes, idénticas para cada uno de los períodos de liquidación. Consúltese Cuba: Banca y Seguros. Una aproximación al mundo empresarial. Francisco Borrás Atiénzar y otros.

Preguntas para la discusión.

1. Mencione y explique las diferencias que existen entre el impuesto y el empréstito.
2. ¿Qué se entiende por deuda pública y cómo puede ser clasificada? Explique.
3. ¿Cuáles son las fases por las que atraviesa el sistema de crédito público desde el punto de vista organizativo?

B. SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO CUBANO.

Antecedentes del crédito público en Cuba.

El origen del endeudamiento público en Cuba se reconoce prácticamente desde la creación de la República en 1902. Los primeros préstamos que contrajo la administración pública estuvieron asociados a la solución financiera para el ejército libertador y el licenciamiento de los veteranos de las guerras de independencia. También se realizaron emisiones para financiar obras productivas y de infraestructura urbana. En el transcurso de los años siguientes, y hasta un periodo cercano luego del triunfo de la revolución, el Estado adquirió otros compromisos a un nivel de deuda pública cercano a 900 millones de pesos, tanto a corto como a largo plazo, con mayor participación de las emisiones internas respecto a las externas, y siendo el propio Estado el principal emisor.

En la década del 60 fue significativo el uso de este instrumento con el objetivo de indemnizar las expropiaciones realizadas por el Estado revolucionario, además de afrontar deudas contraídas anteriormente por otros organismos emisores que desaparecieron en ese periodo. Parte de estos adeudos fueron objeto del proceso de emisión de los bonos de la refundición y saneamiento, referente a la ley No.162 de 1964. Mediante estas medidas fueron canjeados a bonos un conjunto de valores públicos nacionales denominados en moneda nacional y adquiridos en etapas anteriores que permanecían en el país. Estos títulos fueron depositados en

el banco nacional de Cuba (BNC), institución naciente en torno a esa fecha y que tradicionalmente ha operado como agente fiduciario⁸⁹ de la deuda pública del país.

Considerando alrededor de una veintena de emisiones efectuadas hasta el triunfo de la revolución, recogida en documentos oficiales y publicaciones especializadas del país resulta significativa la dinámica del proceso de endeudamiento en Cuba⁹⁰. Sin embargo, dentro del periodo revolucionario, y fundamentalmente en la última década, las operaciones de crédito externo redujeron su nivel de impacto en las finanzas públicas nacionales, cuestión que en la actualidad se plantea rescatar mediante un desempeño activo, como elemento de la administración financiera del Estado.

Algunos aspectos legales e institucionales que sustentan la actividad del crédito público.

El acuerdo No. 3944, de fecha 19 de marzo del 2001, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, aprobó con carácter provisional las funciones del ministerio de finanzas y precios, donde expresa que dicho organismo está facultado para emitir valores públicos nacionales y avalar a nombre del Estado cubano los que emitan otras entidades nacionales legalmente autorizadas, participar y colaborar, con los organismos competentes, en las renegociaciones de la deuda externa del Estado cubano y de la que este sea garante, así como conocer y avalar a nombre del Estado cubano las que sean cedidas. Atendiendo a este mandato, el decreto-ley No.162 de la administración financiera del Estado, de fecha 8 de abril de 1999, dedica su Título III. Al sistema de crédito público, donde se define su ámbito de actividad y los elementos que lo tipifican. En su esencia, la conceptualización que sobre este sistema expresa dicha disposición jurídica en sus nueve artículos, resulta compatible con la generalmente aceptada a nivel internacional.

⁸⁹ Que actúa como depositario o administrador del bien.

⁹⁰ Informe de investigación: La emisión de títulos de valor. Aproximación al tema Alternativas para las finanzas públicas cubanas, IIF.1996. Alberto F. Pozo Luis. Instituto de investigaciones Financieras. Ministerio de Finanzas y Precios.

En cuanto al alcance de la responsabilidad, la normativa refleja como competencia del ministerio de finanzas y precios, la autorización expresa de dicho organismo para el inicio de las operaciones de crédito público por entidades del sector público, fiscalizar la adecuada utilización del mismo por parte de los beneficiarios y participar y colaborar con la entidad que tenga a su cargo la renegociación de la deuda pública externa.

En este mismo ámbito, la banca central, en su condición de agente fiscal, desempeña un papel rector en la gestión del crédito, fundamentalmente el externo, como parte de las funciones que se le reconocen en el decreto ley No. 172, del Banco Central de Cuba (BNC) con fecha 28 de mayo de 1997, y en particular considerando que el BNC, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, puede dictar disposiciones jurídicas en esta temática, siendo representativo de manera esencial, los lineamientos de la política financiera para las operaciones con el exterior, que regularmente emite el BCC⁹¹.

En la práctica cubana se identifican los siguientes elementos funcionales del crédito público:

- El manejo del sistema se ejecuta de manera conjunta entre MFP y BCC, siendo este último el agente más activo en las diferentes etapas del proceso de endeudamiento, mediante la acción directa del Comité de créditos, la cuenta única de ingresos al estado y los bancos comerciales que intermedian las operaciones de créditos. Por su parte, el MFP es el encargado de elaborar y proponer la política y los lineamientos generales del crédito público, así como evaluar y controlar la emisión de garantías y avales que otorga el Estado al respecto. Para acometer estas funciones existe una unidad organizativa que es responsable de trabajar en coordinación con el sistema bancario y las áreas organizativas que es la responsable de trabajar en coordinación con el sistema bancario y

⁹¹ En vigor en la actualidad se encuentra la resolución No. 20/2007 del BCC, que establece las normas para las operaciones financieras con el exterior.

las áreas organizativas del ministerio que operan el resto de los sistemas de administración financiera gubernamental.

- Como órgano supremo de aprobación en materia de crédito público se reconoce el Comité ejecutivo del consejo de ministros, que mediante autorización legal decide la utilización de los medios de financiamiento obtenidos, sobre la base de los acuerdos suscritos, y faculta a las instituciones que en representación del Estado pueden actuar como garantes en operación de crédito público, básicamente de carácter externo.
- Se reinicia la consideración de las operaciones de crédito público en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con el alcance reconocido en la actualidad, y en expresión bastante general.
- A partir del dinamismo adquirido en los procesos asociados a la deuda pública externa, se identifican nuevos requerimientos de regulación complementaria para el sistema, los que gradualmente se analizan y puntualizan con autoridad bancaria para su aprobación.
- Se crean condiciones para el tratamiento de la información y registro de la deuda pública en un sistema contable, a fin de dar seguimiento permanente en materia de la contratación de los financiamientos, la ejecución de los desembolsos y el comportamiento de los servicios de deudas, como insumos necesarios para la contabilización de los pasivos y el control presupuestario. En tanto se diseñan estas aplicaciones, la información relevante para el presupuesto se capta fundamentalmente en soporte magnético, y se efectúan conciliaciones periódicas con las instituciones que gestionan la deuda y manejan la documentación primaria.

Resumen.

En Cuba, las cuestiones relativas al crédito público como sistema de la administración financiera gubernamental, son las que presentan un menor grado de desarrollo. Actualmente se comienzan a dar los primeros pasos en el reconocimiento de la deuda pública como alternativa de

financiamiento del Estado, ya sea tanto para la actividad corriente como para las inversiones públicas. La coyuntura internacional ha obligado a la valoración de este tipo de instrumento en aras de mantener los niveles de gasto público que exige el cumplimiento de las funciones del Estado.

Bibliografía:

- 📖 Albi, Emilio. Teoría de La Hacienda Pública. España: Editorial Ariel, 1994 – 740p.
- 📖 Borrás, Francisco. Contabilidad. Auditoria, Fiscalidad. España: Editorial Caja de Asturias, 1995 – 460p.
- 📖 Borraz Atiénzar Francisco, Martínez Riverón Rafael, Caraballo Espinosa Ana María. Cuba: Banca y seguros .Una aproximación al mundo empresarial. Pág.120.
- 📖 Burato, Alfredo. Manual de Finanzas Públicas.
- 📖 Calvo, Manuel y otros autores. Manual de Hacienda Pública, Lugares. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1995.
- 📖 Carnotta Lauzan, Orlando. Cuando el tiempo no alcanza. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1989 – 320p.
- 📖 Cerda Gutiérrez, Hugo. Los elementos de la investigación: ¿Cómo reconocerlos, diseñarlos y construirlos? Quito: Editorial El Búho, 1993 – 120p.
- 📖 Codina, Alexis. Curso Superior de Finanzas y Créditos Socialistas. La Habana: Editorial Pueblo y Educación, 1989 – 50p.
- 📖 Colectivo de autores. Administración Financiera del estado Cubano. La Habana. Editorial CECOFIS. 2003.
- 📖 Conceptos. En: Diccionario de Economía Política (1967) - 1243p.
- 📖 Conceptos. En: Diccionario para Contadores (1990) – 970p.

- 📖 Concepto de Finanzas: .www.Finanzas.rirco.com.Universidad experimental “Simón Rodríguez”.
- 📖 Constitución de la República de Cuba: Versión actualizada, revisada y concordada por la Dirección de legislación y asesoría del Ministerio de Justicia, año 2005.
- 📖 Cuba. Consejo de Estado. Leyes y Decretos. Ley No. 1213.La Habana, 1967 – 5p.
- 📖 Cuba. Consejo de Estado. Leyes y Decretos. Ley No. 477 De la Reforma Tributaria. La Habana, 1959 – 8p.
- 📖 Cuba. Consejo de Estado. Leyes y Decretos. Ley No. 73 Del Sistema Tributario. La Habana, 1994 – 17p
- 📖 Cuba. Consejo de Estado. Leyes y Decretos. Ley No. 863 Modificación de la Ley 447 e implantación de nuevos impuestos. La Habana, 1960 – 15p.
- 📖 Cuba. Consejo de Estado. Leyes y Decretos. Ley NO. 998. La Habana, 1962 – 7p.
- 📖 Cuba. Ministerio de Finanzas y Precios. Resolución No. 10. La Habana, 1996 – 3p.
- 📖 Cuba. Ministerio de Finanzas y Precios. Resolución No. 20. La Habana, 1996 – 2p
- 📖 Cuba. Ministerio de Finanzas y Precios. Resolución No. 21. La Habana, 1996 – 2p
- 📖 Cuba. Ministerio de Finanzas y Precios. Resolución No. 24. La Habana, 1996 – 3p

- 📖 Cuba. ONAT Memorias primer seminario internacional tributario. / ONAT. La Habana: (s.n), 1995 – 15p
- 📖 Cuervo Álvaro, Eficacia y eficiencia de la empresa pública: Reflexiones. Hacienda Pública Española. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales No. 681981.
- 📖 Cuervo A. y Otros .Manual de sistema financiero español: Editorial Ariel Economía. 5ta Edición actualizada y revisada. España, 1992.
- 📖 Decreto-Ley No.192 sobre Administración Financiera del Estado, abril de 1999.
- 📖 Decreto-Ley No.69 de las Normas Generales y de los Procedimientos Tributarios, aprobada en enero de 1997.
- 📖 Domper Jorge, El sistema de tesorería, 1996.
- 📖 Economía Cubana del trauma a la recuperación. (s.l:s.l), 2000. – 670p.
- 📖 El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos” – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1998.
- 📖 Engels F. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, pág. 195.
- 📖 Encabado Rodríguez Isabel. Sector público. En Manual de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública, Madrid, España, pág., 1995. Tomo I, capítulo I, tema1, pág.48.
- 📖 En el sector mixto en la reforma económica cubana – La Habana: Editorial Félix Varela, 1995 – 200p.

- 📖 Estado y Economía. Elementos para un debate. España: Editorial Fundación BBV, 1995 – 673p.
- 📖 Fuentes Quintana, Enrique. Hacienda Pública. Introducción y presupuesto. España: (s.n), 1987. – Tomo 1.
- 📖 Fuentes Quintana, Enrique. Principios y estructuras de la imposición. España: (s.n), 1986. – Tomo 2
- 📖 Fuentes Quintana Enrique. Presupuesto y gasto público. P. 146.
- 📖 García Villarejo Avelino. Manual de Hacienda Pública General y de España. P. 247.
- 📖 G.G. Kaufman, “El dinero...” op. Cit. Sistema financiero.
- 📖 Gil. Alejandro. Gastos Tributarios: Breve análisis de su impacto en el Sistema Tributario Cubano. Viceministro del MFP, Cuba.
- 📖 González, Alfredo- Aguilar, Renato- Fernández, Pablo- García, Anicia- Dresdner, Jorge- Tristá, Tatiana. Cuba: El sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos”, Instituto nacional de Investigaciones Económicas (INIE) de Cuba. La Habana, 2002.
- 📖 Grau Avalo, Ricardo. Estadísticas aplicadas utilizando paquetes de Software. Villa Clara: UCLV, 1996 – 327p.
- 📖 Informe una aproximación de los gastos tributaros en Perú para el año fiscal 2003.
- 📖 Janni, Francis A. J. Hacia un acercamiento entre las metodologías cuantitativas y cualitativas.

- 📖 Janni, Francis A. J y Terry, Margaret. En: Métodos cuantitativos y cualitativos en investigaciones evaluativas, hacia una superación del enfrentamiento. España: Editorial, 1994 – 540p.
- 📖 Kuczynsky J. Breve historia de la economía. Capítulo 8, pág. 165.
- 📖 La medición y control de la erosión de las bases tributarias: los gastos tributarios y la evasión tributaria .Servicio de Impuestos Internos. Chile, Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil 3-6 abril, 2006
- 📖 La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasi fiscal”. En: El pacto fiscal- fortalezas, debilidades, desafíos (LC, g. 1997 /Rev.1) CEPAL, Santiago. Chile. Julio 1998.
- 📖 Las Heras. J. M. –“Administración Financiera Gubernamental”. Un enfoque sistémico.- Editorial Eudecor. Argentina.
- 📖 Lenin, Vladimir I. Sobre la nueva política económica: El impuesto en Especie. La Habana: Editorial Política, 1964 – 200p.
- 📖 Ley No.73 del Sistema Tributario, aprobada en agosto de 1994.
- 📖 Mankiw, N. Gregory y Bosch, Antoni. “Macroeconomía” editor, Barcelona, 1997.
- 📖 Miranda Escolar Belén. Evaluación de políticas y programas públicos. Departamento de economía aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid. España.
- 📖 Martín, Juan y Guijarro, Maitee. Finanzas públicas y desarrollo, coloquio Franco latinoamericano, 25 Aniversario, ILPES-IIAP. Francia.

- 📖 Musgrave, Richard A, Peggy B. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Richard A Musgrave y Peggy B. Estados Unidos: Editorial Mc Graw Hill, 1993 – 670p.
- 📖 Mochón Morcillo Francisco. Economía. Segunda edición. Capítulo 1. El concepto y método en economía, pág. 3-40.
- 📖 Neumark Fritz. Teoría y práctica de la técnica presupuestaria, en tratados de finanzas. P. 177.
- 📖 <<http://www.one.cu/aec2006/aec2006indicec5.htm>> [ultima Consulta el 26 de abril del 2008].
- 📖 Parkin Michael, Microeconomía, Editorial Addison Wesley Longman, México, 1998, pp. 13-25.
- 📖 Pozo Luis, Alberto F. Informe de investigación: La emisión de títulos de valor. Aproximación al tema Alternativas para las finanzas públicas cubanas, IIF.1996. Instituto de investigaciones Financieras. Ministerio de Finanzas y Precios.
- 📖 Presupuesto Estatal en Cuba. La Habana: Editorial Pueblo y Educación, 1987 – 100p.
- 📖 Priego Hernández Oscar - Petróleo y finanzas públicas. Su impacto en el Estado de Tabasco/México, 2005.
- 📖 Primer Congreso del PCC: Informe Central. La Habana, 1995.
- 📖 Proyección, acompañamiento y análisis del comportamiento de la recaudación tributaria. Administración federal de ingresos públicos, Argentina. Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil 3-6 abril, 2006.

- 📖 Resolución Económica del Quinto Congreso del PCC. Granma (Habana): 3-5,7 de Noviembre 1997.
- 📖 Resolución No. 20/2007 del BCC, que establece las normas para las operaciones financieras con el exterior.
- 📖 Revista Hacienda Municipal. Indetec: Instituto de desarrollo de las técnicas de las haciendas públicas. Revista Trimestral No.94 Junio 2006.
- 📖 Revista Programa de reforma de administración financiera gubernamental. Epígrafe I. Aspectos generales de la reforma, pág.17. República de Argentina. Ministerio de economía y obras y servicios públicos. Secretaria de hacienda.1992.
- 📖 Rodríguez, José Luis. Estrategia de desarrollo económico en Cuba. José Luis Rodríguez. La Habana: Editorial Ciencias Sociales 1990 – 230p.
- 📖 Rosen, Hervey S. Manual de Hacienda Pública. España: Editorial Ariel Economía 1987 – 500p.
- 📖 Sánchez Revenga, Jaime. Presupuestos generales del Estado. Jaime Sánchez. España: Editorial Ariel Economía, 1981 – 67p.
- 📖 Sarduy González, Mariuska. Tesis para optar por el grado Master en Finanzas: El efecto redistributivo de la imposición analizado a partir de la capacidad de riesgo de los contribuyentes.
- 📖 Sarduy González, Mariuska, Leyva Ferreiro, Grissel y De la Paz Martínez, Yeneisa. Texto de Hacienda Pública, 2005.

- 📖 Sarduy Quintanilla, Abel (Profesor de Contabilidad –UCLV-). La empresa estatal cubana. Contabilidad del patrimonio y sus relaciones con el Estado
- 📖 Sevilla Segura, José V. La recaudación potencial como meta de la administración tributaria .España. Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, 3 a 6 de abril de 2006.
- 📖 Simonit, Silvia. Incentivos tributarios y renuncia fiscal”, CEPAL, Junio/2001,
- 📖 Smith, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones, Adam Smith. México Editorial Edwin Cannan, 1987 – 430p.
- 📖 Stiglitz, Joseph. La economía del sector público / Joseph Stiglitz – España: Editorial Antoni Bosh, 1995- 250p.
- 📖 Suero, Luis Francisco. Factores claves para el desempeño de la administración tributaria. (s.l:s.n), 1998 – 105p.
- 📖 T. von Eherberg C. Hacienda Pública. Traducción de la 19ª. Edición alemana por Enrique Rodríguez Mata. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, España. 1929. Capítulo 6, párrafo 10, pág. 17.
- 📖 Varela, Félix. Perfeccionamiento de la actividad económica. La Habana: (s.n), 2002 – 99p.