

Clasificación de los gastos públicos.

En este tema sobre los gastos públicos se encuentran diversas posibilidades de clasificarlos, y tantas como autores en la materia encontramos. Lo que además de conocer cuáles son estas clasificaciones es de interés saber por qué se clasifica, y para qué se clasifica. La intención de realizar las clasificaciones en nuestra materia se da para poder responder en cada tipo de clasificación preguntas que permiten una mejor toma de decisiones en el ámbito público.

En la práctica, las erogaciones públicas se definen en relación al Presupuesto del Gobierno. **Asimismo existen múltiples criterios para clasificar las erogaciones del Estado.** Para el análisis fiscal interesa no solamente el monto total de las erogaciones públicas, sino también su composición. Para este fin se presentan distintas clasificaciones de las erogaciones públicas:

CLASIFICACION INSTITUCIONAL (O JURISDICCIONAL, O ADMINISTRATIVA):

Permite distinguir los montos de erogaciones efectuadas por los distintos organismos que integran el Estado. Las categorías concretas dependerán de la estructura del Estado del país al cual se refiere.

En el caso argentino, y a nivel del Gobierno Nacional, la Constitución distingue tres poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Dentro del Poder Ejecutivo puede distinguirse la Presidencia de la Nación y los distintos Ministerios, y a su vez, dentro de cada uno de ellos se pueden identificar sus organismos integrantes. Según el mayor o menor grado de desagregación en que se efectúe el análisis, se contará con un número más elevado o más reducido de unidades organizacionales (jurisdicciones).

Este tipo de clasificación resulta útil y necesaria para varias etapas del ciclo presupuestario:

en la etapa de *preparación del presupuesto*, el responsable de cada organismo es el que está en mejores condiciones de preparar el proyecto de presupuesto del mismo,

ya que se supone que es que tiene mejor experiencia y conocimiento de las tareas desarrolladas y de las necesidades enfrentadas.

en la etapa de ejecución del presupuesto, el responsable de cada organismo es quien toma a su cargo dicha ejecución, y por lo tanto, necesita registrar los créditos autorizados, los montos gastados y los saldos sin ejecutar.

en la etapa de control del presupuesto, lo que se juzgará será la responsabilidad de la autoridad máxima del organismo en cuanto a su gestión presupuestaria.

- **CLASIFICACION ECONOMICA:** es una clasificación útil para el análisis de los efectos de las erogaciones.

La primera apertura distingue entre:

erogaciones corrientes:

- 1) se trata de la incorporación de bienes o servicios que se agotan en una única utilización (por ejemplo, papel para escribir).
- 2) Son gastos de tipo repetitivo y deben realizarse año a año (por ejemplo, el pago de sueldos de médicos de hospitales públicos de éste año no implica que el año próximo no deba repetirse).
- 3) No alteran el patrimonio (neto) de la entidad.
- 4) Figuran en la cuenta “Resultados del Ejercicio”.

erogaciones de capital:

- 5) se trata de bienes que no se agotan con el primer uso (por ejemplo, una máquina de escribir).
- 6) Son gastos que no deben repetirse año a año (por ejemplo, una vez construido el hospital, el edificio podrá durar muchos años hasta que sea necesario construir uno nuevo en su lugar).
- 7) Aumentan el patrimonio de la entidad (al finalizar el ejercicio en el cual se incorporó un bien de capital, el patrimonio de Estado es superior al de comienzo del ejercicio).
- 8) Figuran en el “Activo”. Este “Activo” estatal comprende a los bienes que componen al comúnmente conocido como inventario del estado, en donde figuran los bienes que son propiedad del estado, y con el se asignan los responsables de tener bajo cuidado el mismo.

Las erogaciones corrientes pueden a su vez ser clasificadas en:

- **gastos de consumo:** aquí el gobierno está agotando recursos reales de la economía provenientes del sector privado.
- **gastos de transferencias:** no tienen como contrapartida la absorción de recursos reales de la economía por parte del Estado, sino meros flujos monetarios que redistribuyen recursos dentro del sector privado de la economía. Generalmente conocidos como subsidios

El sueldo pagado a un médico, que es gasto corriente, es un gasto de consumo, porque detrás de este gasto existe, como contrapartida, la obtención por parte del Estado de recursos reales (en este caso, el servicio del factor trabajo por las horas-hombre trabajadas). El Estado está detrayendo del sector privado recursos reales (servicios de factores productivos o bienes) que no quedan a disposición del sector privado de la economía (ese médico ocupado por el hospital público no puede simultáneamente trabajar en una clínica privada o en su consultorio particular).

Los gastos de transferencias son parte de un esquema de redistribución de ingresos dentro del sector privado (en el caso previsional, el Estado toma recursos financieros de los trabajadores activos y los entrega a los trabajadores pasivos). El ejemplo de esto puede ser las becas otorgadas a los estudiantes.

Las erogaciones de capital, a su vez, permiten distinguir básicamente dos categorías diferentes:

- **inversión real (o física)**
- **otras inversiones (en bs. Preexistentes o en inversiones financieras)**

Estas erogaciones aumentan el patrimonio del Estado, pero las “inversiones físicas” aumentan también el patrimonio nacional, mientras que las “otras inversiones” no lo hacen.

Dentro de la inversión real (o física) se distingue entre:

- *bienes de capital* (maquinarias y herramientas, medios de transporte, maquinas y muebles de oficina, etc.) y,
- *trabajo público* (generalmente erogaciones destinadas a la construcción de obras y/o a la ampliación mejorativa de bienes ya existentes que permanecen con carácter de adherencia al suelo y formando parte de un todo indivisible, como por ejemplo, caminos).

En el caso de la inversión física o real, el Estado incorpora un nuevo bien de capital (construye un edificio, por ejemplo). Como ello no disminuye el patrimonio privado, el patrimonio nacional -igual al patrimonio del Estado más el patrimonio de los particulares- aumentan. En cambio, en el caso de la inversión de bienes preexistentes, el Estado compra un activo que estaba en poder de los particulares (compra una casa ya construida, por ejemplo). Como el aumento del patrimonio del Estado se compensa con una disminución del activo físico de los particulares, el patrimonio nacional permanece invariable.

Esta clasificación es importante y permite comparar las erogaciones públicas con las erogaciones privadas. Así tenemos que:

Bienes y Servicios disponibles = Consumo (privado+público) + Inversión (privada + pública)

El consumo público consiste en los recién definidos gastos de consumo. No corresponde computar todos los gastos corrientes, porque en el caso de los gastos de transferencias se estaría incurriendo en duplicación contable con los gastos privados (por ejemplo, la jubilación que figuraría como gasto de consumo público, aparecerá una vez gastada por el jubilado como gasto de consumo privado).

A su vez, la inversión pública se define por la inversión real o física: es necesario eliminar la compra de activos preexistentes y la inversión financiera también para

evitar duplicación (en el caso de inversiones privadas con préstamos o aportes de capital del Estado, se registrarán como inversiones privadas).

- **CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO:** en esta clasificación los gastos se diferencian según el tipo de bien o servicio que está comprando el Estado. Habitualmente se combina con la clasificación Económica.

Así, podemos diferenciar:

- **gastos en personal:** consiste en la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia para atender la operación de los entes estatales. Comprende también las contribuciones patronales al sistema de previsión social y los adicionales (título, ubicación geográfica, riesgo, etc.)
- **gastos en bienes y servicios no personales:** comprende los bienes de consumo (alimentos, textiles y confecciones, productos químicos y medicinales, etc.) y los servicios no personales (electricidad, agua y gas, transporte, comunicaciones, alquileres, impuestos, seguros, etc.)

La utilidad de esta clasificación consiste en que permite analizar microeconómicamente el impacto del gasto público sobre diferentes mercados.

- **CLASIFICACION POR FINALIDAD Y FUNCION:** esta clasificación permite clasificar las erogaciones públicas según las finalidades perseguidas por la acción del Estado o las funciones cumplidas por el mismo.

Criterio Económico. La doctrina financiera del liberalismo clásico distinguió entre gastos públicos ordinarios y extraordinarios. Tal clasificación tenía como propósito principal establecer una relación con la análoga clasificación de los recursos en ordinarios y extraordinarios.

Los gastos ordinarios eran los corrientes y habituales. Su misión era atender el normal desenvolvimiento del país asegurando los derechos individuales de sus habitantes. De allí que los fondos tuviesen como destino las funciones públicas (legislación, justicia, defensa externa, orden interno) y algunos servicios públicos esenciales que se consideraban imprescindibles para la existencia del propio Estado. Estos gastos no podían suspenderse y debían repetirse todos los años. De tal inevitabilidad y

periodicidad los autores clásicos extraían la conclusión de que debían ser financiados con recursos ordinarios, principalmente los tributarios.

Los gastos públicos extraordinarios surgían ante situaciones imprevistas y excepcionales (guerras, plagas, calamidades, epidemias masivas y catástrofes naturales). Su excepcionalidad tornaba imposible la previsión, de ahí que para financiar estas erogaciones no hubiese más remedio que recurrir al crédito público y a gravámenes de emergencia. Un requisito básico de esta distinción era la exigencia de que los empréstitos solo se utilizarán para cubrir situaciones de emergencia y nunca para solventar gastos corrientes.

Al entrar en decadencia las ideas liberales, tomó cuerpo el intervencionismo (Keynes y sus seguidores) que consideró inválida la clasificación recién mencionada por errores conceptuales y carencia de precisión. Pero cuando retornaron las ideas liberales aggiornadas, volvió a tomar vigencia esta clasificación que, al ser recogida por la legislación financiera moderna, se atemperó en su vaguedad, y en diversos países la ley estableció con precisión el modo de distinguir unos y otros rubros.

Se los caracterizó doctrinalmente de la siguiente manera:

- 1) Gastos públicos ordinarios: son las erogaciones habituales o normales de la Administración, es decir, las reiteradas en el curso de los ejercicios financieros de la hacienda.
- 2) Gastos públicos extraordinarios: son las erogaciones destinadas a satisfacer necesidades imprevistas, excepcionales, eventuales o contingentes, no repetidas con regularidad en los distintos ejercicios de la hacienda.

Conforme a esta clasificación, son gastos ordinarios, por ejemplo, los destinados a sueldos, adquisición de efectos, conservación de inmuebles, servicio de la deuda pública consolidada, intereses y gastos de la deuda del Tesoro, jubilaciones, retiros y pensiones a cargo del Estado, entre otros.

Los gastos extraordinarios son los atinentes a obras públicas, adquisición de inmuebles y otros bienes de uso, aportes de capital a empresas del Estado, aportes a planes de fomento económico y otros destinos a surgir según contingencias imposibles de establecer anticipadamente.

CLASIFICACION PRESUPUESTARIA

En nuestro país, las disposiciones más modernas en materia presupuestaria contienen una clasificación de los gastos públicos por su fuente de financiamiento que tiene en cuenta la diferencia entre gastos ordinarios y extraordinarios. Así lo ha decidido la Secretaría de Hacienda mediante Res. 56/96, que cumple con lo ordenado por el art. 14 in fine de la Ley 24.156. Dicha resolución señala como conveniente que, por regla general, los recursos permanentes financien gastos permanentes, los recursos transitorios financien gastos transitorios y los recursos “por única vez” financien gastos “por única vez”. Por último, el art. 54 de la ley 24.156 prohíbe expresamente realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

Lo anterior quiere decir que la vieja clasificación en cuestión ha retomado vigencia especialmente cuando es adoptada normativamente y se otorga validez a principios atinentes a una administración ordenada. Por eso, la actual noción de diferenciar gastos ordinarios y extraordinarios es cada vez más parecida a la que distingue entre gastos de funcionamiento (u operativos) y gastos de inversión (o de capital).

Los gastos de funcionamiento son los pagos que el ente público debe realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios públicos y de la administración en general. Pueden ser gastos de consumo (por ej, conservación y recuperación de edificios, renovación de bienes muebles) o retributivos de servicios (por ej, sueldos, salarios, dietas y honorarios de funcionarios y empleados). Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio nacional, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico y son tan necesarios como los gastos de inversión.

Los gastos de inversión son todas aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público. Pueden consistir en pagos por la adquisición de bienes de producción (maquinarias, equipo, etc.), por inversiones en obras públicas infraestructurales (presas hidroeléctricas, viaductos, carreteras, puentes) o por inversiones destinadas a industrias clave (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado), ya sean éstas de explotación pública o privada; en este último caso la inversión se hace en forma de préstamo o aporte de capital.

Según se observa, mientras los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía. Aquí, el parecido con los “gastos extraordinarios” desaparece, ya que las erogaciones de inversión no pueden ser consideradas excepcionales o anormales.

Otra clasificación, con criterio económico, divide a los gastos en gastos de servicio (o con contrapartida) o gastos de transferencia (o sin contrapartida). En el primer caso, se cambia el dinero del gasto por un servicio prestado o una cosa comprada (por ej, gastos en remuneración del personal estatal, o en pago a los proveedores) mientras que en el segundo caso no hay contravalor alguno y el propósito de la erogación es exclusivamente promocional o redistributivo (por ej, subsidios a empresas privadas deficitarias cuya producción es esencial; subvenciones a entidades de bien público; auxilios regionales por calamidades públicas; asistencia médica gratuita, pensiones por accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte).