

Gasto público, concepto, caracteres, normativa. Evolución histórica del concepto y comparación por con el gasto privado

Concepto e importancia

El Estado se moviliza para atender las necesidades de la población por medio de los servicios públicos; pero también puede satisfacerlas utilizando los efectos que “en sí mismos” los gastos públicos provocan en la economía nacional, atento a su importancia cuantitativa y cualitativa (por ejemplo, un incremento considerable en la cuantía del gasto público puede obrar como reactivador de una economía en recesión, con prescindencia del destino del gasto).

Sin embargo, y cualquiera que sea la forma de satisfacción utilizada, el concepto está siempre ligado al de necesidad pública. Ésta, en efecto, juega el papel de *presupuesto de legitimidad* del gasto público, puesto que es indispensable su preexistencia para que el gasto se materialice justificadamente.

Esto significa que la decisión sobre el gasto estatal presupone dos valoraciones previas de singular importancia: a) la selección de las necesidades de la colectividad que consideran públicas, aspecto variable y ligado a la concepción sobre el papel del Estado, y b) la comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas.

Anteriormente se discutía si la ciencia de las finanzas debía ocuparse de la teoría del gasto público. Esa discusión ha perdido vigencia, dado que se acepta que gastos y recursos no son sino distintos aspectos del mismo problema y se condicionan recíprocamente.

Ello es así porque los recursos deben obtenerse proporcionalmente a lo que se debe gastar, y los gastos solo se entenderán razonablemente calculados si se tienen en cuenta los recursos posibles.

Por otra parte, los fines estatales se cumplen realizando cuantiosos gastos, de donde se deduce que la apreciación de los factores atinentes a tales erogaciones es uno de los aspectos más importantes de las finanzas modernas.

Los gastos públicos son la indicación más segura de la actividad que despliega cada pueblo. El hecho de que ciertos gastos se destinen a determinados fines antes que a otros, pone de manifiesto no solo el estado social de un país sino también sus tendencias.

La ciencia financiera, que no puede dissociar medios de fines, debe investigar cuales gastos deben hacerse, y muy especialmente los procedimientos por los cuales se pueden efectuar los gastos públicos en las mejores condiciones posibles. Es decir que las finanzas no pueden considerar el fenómeno de los ingresos al margen del fenómeno de los gastos. El costo de la actividad estatal no puede determinarse en abstracto, sin tener en cuenta lo que el Estado devuelve a los contribuyentes y a la colectividad en general bajo la forma de gasto público.

La denominación “gastos públicos” es genérica y comprende dos grandes clases de gastos, netamente diferenciables:

- a) Las erogaciones públicas que comprenden todos aquellos gastos públicos derivados de los servicios públicos y del pago de la deuda pública.
- b) Las inversiones patrimoniales que comprenden los gastos relacionados con la adquisición de bienes de uso o producción y con las obras y servicios públicos.

El agrupamiento en una sola institución denominada “gastos públicos” se adecua a la empleada en la Constitución Nacional (arts. 75, inc. 8°, y 99, inc.10), en la ley de Administración Financiera N° 24156, al decreto reglamentario 2666/92 y a la mayoría de la literatura financiera que generalmente emplea los vocablos “erogaciones públicas” y “gastos públicos”, indistintamente.

Importancia de los gastos públicos: En ocasión de estudiar la actividad financiera del Estado señalamos que la misma se caracteriza, entre otros motivos, por constituirse de tres momentos distintos, uno de los cuales correspondía a la aplicación o inversión de los recursos públicos, o sea las erogaciones e inversiones públicas.

Pero la importancia de los gastos públicos no se limita a la determinación de la actividad financiera, sino que trasciende a las actividades económicas y sociales de la comunidad. En efecto, en atención a su cuantía o dimensión, el gasto público es el elemento de mayor

volumen individual en la respectiva economía de cualquier nación. Por ello, el gasto público tiene una influencia prácticamente decisiva no solo para la actividad económica general, sino también en el orden social.

Como consecuencia de la reconocida importancia de los gastos públicos, la mayoría de los autores contemporáneos los incluyen dentro de los temas tratados por la ciencia de las finanzas públicas, diferenciándose de los clásicos, quienes no se ocupaban de tales gastos y, en los casos en que lo hicieron, fue solo con referencia a problemas relativos a los procedimientos jurídicos de su ejecución y control.

Caracteres del Gasto Público

Podemos definir al gasto público como el empleo de riqueza realizado por la autoridad competente del Estado, en virtud de una autorización legal previa, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y, en términos generales, a la atención del interés público.

Analizando la definición recién expuesta, reconoceremos que la primer característica del gasto público consiste en un empleo de riqueza, es decir, dar destino, aplicación o utilización a bienes, los cuales en nuestros tiempos se identifican, prácticamente en todos los casos, con el dinero. Tratándose de la aplicación o utilización de dinero, el concepto de gasto público excluye a las prestaciones de servicios, aun cuando éstas fueran requeridas compulsivamente por el Estado, como ocurre en los casos de reclutamiento de hombres para prestar servicio militar. Cuando el Estado emplea su poder coercitivo, en forma directa, y exige la prestación de un servicio que satisface una necesidad pública, no hay actividad financiera y, por lo tanto, tampoco puede afirmarse que se esté en presencia de una “erogación pública” o de un servicio equivalente a ésta.

En segundo lugar, el gasto público se caracteriza y distingue por ser un empleo de riqueza realizado por el Estado, o sea, el ente público que representa, en su más amplia acepción, a la sociedad jurídicamente organizada. En consecuencia, aplicando esta noción a nuestro régimen político, son gastos públicos los empleos de riqueza realizados no solamente por el Estado nacional, sino también por las provincias y municipios. Pero nuestro concepto es

al mismo tiempo estrecho por cuanto se limita a esos gastos, sin dar lugar a incluir en él a otras erogaciones o inversiones que, efectuadas por algunas empresas o consorcios pertenecientes al patrimonio del Estado, escapen a su ámbito. En efecto, las erogaciones o inversiones patrimoniales realizadas por empresas del Estado (dedicadas a actividades comerciales, industriales, etc.) que tengan personería jurídica propia, distinta a la del Estado, no son clasificables, conforme a nuestro criterio, como gastos públicos, los cuales por definición solo pueden ser realizados por el ente público. Esta afirmación tiene validez aun cuando dichas empresas no persigan utilidades, es decir, no actúen comercialmente o con propósito de lucro, o incluso cuando se dediquen a prestar servicios públicos que satisfagan necesidades colectivas, no públicas, tales como la empresa de Ferrocarriles Argentinos. Las erogaciones o inversiones realizadas por este tipo de empresas no son pues gastos públicos y, consecuentemente, son ajenas a la noción de actividad financiera, lo cual significa también que no deben ser objeto de estudio de la ciencia de las finanzas públicas.

El criterio que se acaba de exponer para encontrar los límites de cuáles son los gastos que deben conceptuarse como públicos, tiene un innegable origen jurídico: se basa exclusivamente en la titularidad de quien realiza el gasto. En consecuencia, si una empresa no se identifica legalmente con el Estado, o sea, tiene personería jurídica propia, sus erogaciones o inversiones no las consideramos como gastos públicos, aun cuando el patrimonio de aquélla pertenezca íntegramente al Estado. Este criterio, que coincide con la técnica presupuestaria argentina, tiene una finalidad didáctica, similar pues a la que, por ejemplo, adopta Duverger, para quien no son gastos públicos las inversiones realizadas por Renault de Francia, dado que esa empresa, no obstante pertenecer al Estado francés, carece de lo que aquel autor denomina “poder de mando”. Ello no significa considerar al criterio expuesto como el más apropiado, especialmente desde el punto de vista económico. En efecto, sobre este punto y con especial referencia a las inversiones de empresas y otras sociedades del Estado consideramos que, a los efectos económicos, importa la naturaleza del gasto y no la titularidad de quien lo dispone. Por ello, se encuentra correcta la posición de quienes abogan por la inclusión de las

inversiones patrimoniales de tales empresas dentro del concepto de gasto público con lo cual los poderes públicos sabrían verdaderamente cuanto invierten en todo concepto y el pueblo estaría informado acerca del esfuerzo que se le pide.

Por idénticos motivos pero con mayor razón, los gastos realizados por cualquier otra persona que no sea el estado también están excluidos del concepto de gasto público. Así, las erogaciones o inversiones llevadas a cabo por la Iglesia, no son asimilables a los gastos públicos y ello a pesar que puedan atender necesidades clasificables como públicas.

La tercera característica de todo gasto público reside en la circunstancia de que éste depende de una autorización legal. Este requisito que pone de manifiesto el elemento de juridicidad antes señalado y que distingue a todas las gestiones del Estado, es de carácter esencial para el concepto de gasto público. En efecto, la erogación o la inversión dispuesta por el administrador público sin autorización legal previa o realizada con fines distintos a los previstos por las normas legales y aun cuando satisfagan necesidades públicas, no son gastos públicos propiamente dichos. Además, esos gastos, si se dan las pertinentes circunstancias, pueden configurar la figura delictiva de la malversación de caudales públicos, la cual ha sido expresamente contemplada en el Código Penal.

Finalmente, el cuarto rasgo característico de los gastos públicos consiste en que éstos tienen como finalidad la satisfacción de necesidades públicas. Idealmente, la erogación estatal debe ser congruente con los fines de interés público asignados al Estado (la satisfacción de necesidades públicas), pero cabe preguntarse qué sucede con los fondos salidos de la tesorería estatal que no apuntan a esos fines.

En la realidad, buena parte de los gastos no responden a la satisfacción de las necesidades públicas. Sin embargo. No dejan de ser gastos públicos si son realizados por el Estado con los caudales públicos y sin responsabilidad personal para el funcionario que los ordena. Pero no cabe duda de que se tratará de gastos públicos ilegítimos. Por eso, la necesidad pública es el presupuesto de legitimidad del gasto público, pero no su presupuesto existencial.

Normativa.

Como se expresó más arriba el concepto de gasto público, está previsto en varias normas sus reglas. Inicialmente el en la Constitución Nacional en los artículos:

4° Donde establece las fuentes con las que se va a financiar los a los Gastos de la Nación.

75°, inc. 8° Establece que es facultad del Congreso fijar anualmente el presupuesto general de Gastos.

99, inc.10) en donde el Presidente de la Nación tiene como facultad Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales.

También en el Ámbito Nacional en la ley de Administración Financiera N° 24156, al decreto reglamentario 2666/92.

En la Provincia de La Pampa la Constitución Provincial se encuentran en sus artículos los correspondientes al financiamiento del gasto público provincial con fondos del tesoro provincial; y también la facultad de establecer el Presupuesto Provincial de Gastos.

En el ámbito Provincial la Ley de Contabilidad N°3 y sus reglamentaciones regula todo lo inherente al gasto público Provincial.

Evolución histórica del Concepto.

El gasto público no solo debe ser estudiado como causa de los ingresos requeridos para satisfacer las necesidades públicas. La evolución del concepto demuestra que el gasto público, por sí solo y con prescindencia de la financiación de servicios públicos, significa un importante factor de redistribución del ingreso y del patrimonio nacional, de estabilización económica, de incremento de la renta nacional y que su influencia es decisiva sobre aspectos tan esenciales como la plena ocupación, el consumo, el ahorro y la inversión.

Esta evolución del concepto está íntimamente ligada a la nueva concepción sobre la misión del Estado.

- a) Para los hacendistas clásicos, el Estado es un mero consumidor de bienes: los gastos públicos constituyen una absorción de una parte de esos bienes que están a disposición del país. Es cierto que ello es indispensable porque el Estado tiene

importantes cometidos a cumplir (ejército, policía, justicia), pero eso no quita que económicamente sea un factor de empobrecimiento de la comunidad, la cual se ve privada de parte de sus riquezas. Éstas caen en un “abismo sin fondo” del cual no retornan. De ahí, la expresión vulgarizada del “Estado pozo”.

- b) Para las concepciones modernas, el Estado no es un consumidor sino un redistribuidor de riqueza. Ellas no desaparecen en un abismo sin fondo, sino que son devueltas íntegramente al circuito económico. Es decir, el conjunto de sumas repartidas a los particulares mediante el gasto público es equivalente al conjunto que le fue recabado mediante el recurso público. El Estado actúa, de esta manera, como un “filtro” o como una “bomba aspirante e impelente”: procede a modo de bomba aspirante de las rentas de la comunidad y como impelente de la riqueza obtenida, mediante los gastos públicos, expandiéndola sobre toda la economía.

Evolución del Concepto de Gasto Público: En las últimas décadas y como consecuencia de la aplicación de principios políticos que han modificado sustancialmente el concepto de las funciones del Estado, la noción del gasto público ha resultado transformada en su misma naturaleza.

Para el movimiento de liberalismo político y económico que se impuso hacia fines del siglo XVIII y que logró, por obra de su buen armazón intelectual, hacer respetar sus postulados por la mayoría de los países occidentales hasta mediados de la década de 1930, la actividad financiera del Estado debía limitarse a la satisfacción de las necesidades públicas primarias. En consecuencia la concepción clásica de los gastos públicos los concebía neutros, es decir, como factores que no debían alterar, interrumpir o, de manera alguna, modificar los mecanismos naturales que se consideraban como únicos rectores de la actividad económica.

Pero los diversos e importantes acontecimientos económicos y políticos que caracterizaron la primera mitad de nuestro siglo y que, en gran parte, ya se habían empezado a manifestar en el siglo pasado, cambiaron radicalmente el carácter de la

funciones del Estado. Estos mismos acontecimientos dieron entonces origen, en especial en el New Deal estadounidense, a una serie de investigaciones teóricas y, paralelamente, a la aplicación de nuevas técnicas financieras que culminaron con una formidable expansión de la actividad financiera del Estado. Se inicio así una etapa en la cual se aboga por la intervención del estado en todos los campos de la vida nacional. Esa intervención obviamente solo se ha podido materializar a través de un notable y sustancial incremento de los gastos públicos a los cuales ahora se les adjudica un carácter activo, en contraposición con la neutralidad pregonizada por los clásicos.

Aspectos político, económico-social y financiero del gasto público: Al adjudicarse al gasto público el carácter de medio de acción del Estado, se debe reconocer en él importantes aspectos políticos, económico-sociales y financieros.

En primer lugar, en el aspecto político, la moderna concepción del gasto público ha permitido que se produzca un profundo cambio en el papel asignado al Estado. En efecto, el “Estado-gendarme” del movimiento liberal se ha convertido en el “Estado – providencia” para el liberalismo social de la mayoría de los países occidentales, o en el “Estado-faústico” para el dirigismo de los países socialistas o comunistas.

El recién referido aspecto político tiene, como es lógico de suponer, inmediatas repercusiones en lo que hace al terreno económico-social. Según ya hemos señalado en diversas ocasiones, la actividad financiera del Estado moderno ha dejado de ser neutra con respecto a la actividad económica y, además, interviene activamente en el orden social. Dentro de ese concepto, el gasto público actúa, juntamente con las demás medidas financieras, como un eficaz instrumento estatal. Así, en el campo de la actividad económica, el gasto público permite al Estado actuar sobre los ciclos económicos, compensando o contrarrestando las fluctuaciones de la inversión privada. En el orden social conocemos también numerosos ejemplos que ponen de manifiesto este aspecto de los gastos públicos: subvenciones a instituciones educacionales, artísticas, deportivas, etc., pensiones y ayudas otorgadas a determinadas personas o grupos sociales, etc.

Por todo ello, y en lo que hace al aspecto esencialmente financiero, los gastos públicos han dejado de cumplir una misión exclusivamente fiscal, o sea, satisfacer las necesidades públicas primarias, para incursiones decididamente en áreas extrafiscales.

Comparación de los Gastos Públicos con los Gastos Privados.

Según acabamos de ver, el gasto público, tiene cuatro características, o sea: (1) empleo de la riqueza, (2) realizado por el Estado, (3) conforme a una autorización legal previa y (4) para la satisfacción de necesidades públicas. Las tres últimas de estas características le son propias y, en consecuencia, lo distinguen del gasto privado.

En efecto, los gastos públicos, al igual que los privados, suponen un empleo o utilización de riqueza, pero aquéllos se distinguen de éstos, en primer lugar, por la personalidad de quien los realiza, es decir, son erogaciones o inversiones realizadas siempre por el Estado. El Estado se distingue del privado por ser este un sujeto perpetuo, perpetuo y el individuo perecedero.

En segundo término, los gastos públicos requieren por definición una autorización legal previa, requisito éste que en la mayoría de los casos (dado que se puede exigir autorización legal tratándose de determinadas inversiones privadas) no es necesario cuando se trata de gastos privados. Como toda regla existen excepciones como ser la compra de algunos medicamentos que requieren cierta e instrumentada autorización, otro caso la compra de armas bajo cierta autorización legal.

Finalmente, todo gasto público tiene por finalidad la satisfacción de una necesidad pública o, en términos generales, la atención del interés público, lo cual se cumple aun cuando aquel se materialice, por ejemplo en pensiones, en ayudas o en subsidios a determinadas personas o grupos sociales. Los gastos privados, por su parte, generalmente se realizan en beneficio de la persona que los efectúa.

Las diferencias existentes entre los gastos públicos y los gastos privados (que frecuentemente fueron remarcadas por los estudiosos de las finanzas públicas para justificar la autonomía de aquellas con respecto a la ciencia de la economía) no impide

que entre ambas clases de gastos exista una relación de integración funcional, idéntica a la que hemos comprobado que conecta a las finanzas públicas con las finanzas privadas. De allí que los autores contemporáneos destaquen la importancia de tal relación e investiguen cómo los gastos públicos se complementan con los gastos privados en la satisfacción de las necesidades humanas, sean éstas públicas, colectivas o privadas. Al respecto, Griziotti señala que esa complementación entre los gastos públicos y los privados debe considerarse en los tres momentos económicos: de la producción, de la distribución y del consumo de las riquezas. Así, por ejemplo, los costos de producción que tendrían que soportar los individuos y las empresas privadas, resultarían completamente diferentes si no existiese el Estado y cada uno de aquellos tuviese que proceder por si solo a defenderse y a promover su bienestar.

Por tal motivo, la moderna tendencia reitera que, más que diferencias entre gastos públicos y privados, debe privar la idea de una adecuada complementación entre ambas categorías.

Con buenos argumentos, Gangemi demuestra que no es concebible un cálculo de los gastos que deban satisfacerse, sin que el Estado haya evaluado ya las posibilidades de obtener los medios precisos para ello. Es decir, que tanto los gastos como los ingresos encuentran un límite en la renta de la Nación. Ninguna finalidad sería tendría una selección de gastos si no se tuviese presente un cálculo por lo menos preventivo de los ingresos.

Y, el Estado se haya obligado a realizar los gastos necesarios para cumplir debidamente sus funciones, estando tales gastos previamente calculados y autorizados por la ley presupuestaria. El particular, en cambio, goza de amplia libertad tanto en lo que respecta a la cuantía como al destino de sus erogaciones.