

U3. El gasto público. El presupuesto público

Finanzas Públicas [Cat. Barraud]

Sebastian Freille

Universidad Nacional de Córdoba

Outline

- El presupuesto público
- El Sector Público Nacional
- Estructura del presupuesto
- Presupuesto: Clasificaciones
- Crecimiento del gasto público: Teoría y determinantes

Bibliografia

- Rosen, H. S. (2008). Hacienda Pública (7ma. edición). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana. Capítulo 8, págs 55 a 65 y 165 a 190. Disponible:
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Buenos Aires: Editorial Dunken. Capítulo 2, págs. 15 a 22. **Solicitar por: 336 G 53902.**
- Nuñez Miñana H. Finanzas Públicas. Buenos Aires: Ed. Macchi. Capítulo 2, páginas 35-41. **Solicitar por: T 336.2 N 44058**

- Musgrave y Musgrave (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada (5a. edición). Madrid: Mc. Graw Hill. Capítulo 8. **Solicitar por: T 336 M 38730**
- Oficina Nacional de Presupuesto. Ciclo Presupuestario Argentino a Nivel Nacional: Disponible: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/trabajos/ciclo_presupuestario.pdf
- Oficina Nacional de Presupuesto (2011). El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas. Solicitar por: 336 G 53902

El presupuesto público

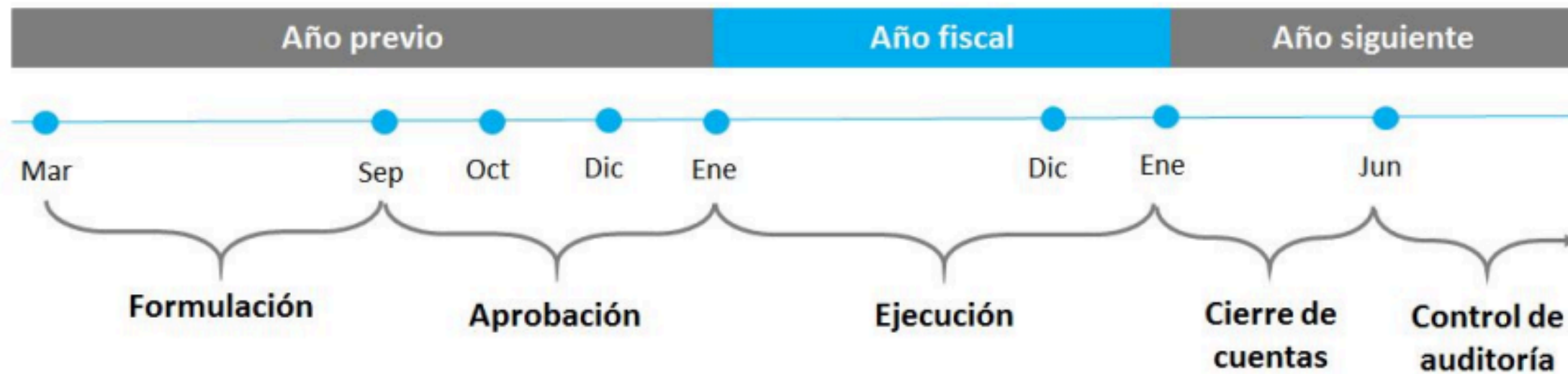
El ciclo presupuestario

- Visión tradicional —→ “el presupuesto es la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado, por regla general, un año”
- Visión moderna —→ “como un instrumento útil para la programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo”.

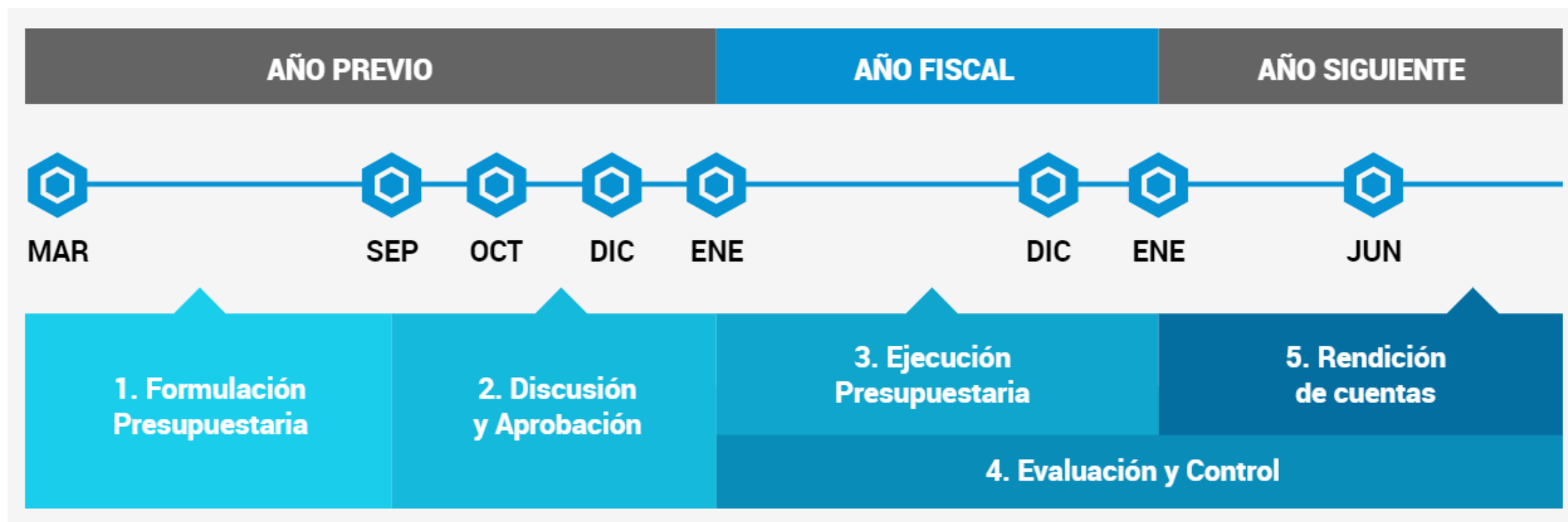
- Se reconocen entonces los siguientes roles al Presupuesto:
 - **Como instrumento de gobierno**
 - **Como instrumento de programación económica y social** → las acciones de programación en el mediano plazo se elaboran en términos de agregados macro-económicos.
 - **Como instrumento de administración** → la ejecución del presupuesto involucra a la división del trabajo entre diferentes unidades.
 - **Como acto legislativo** → la aprobación del presupuesto constituye un acto legislativo indispensable
 - **Como documento** → se expresa en un documento –analítico, sintético, resumen.

- **Ciclo presupuestario** —→ conjunto de etapas por las que atraviesa el proceso presupuestario. En Argentina existen 4/5 fases:
 - Formulación (programación) —→ involucra las etapas de *preparación* –marzo a junio- y *elaboración* –julio a septiembre.
 - Discusión y aprobación (autorización) —→ etapas de tratamiento y discusión en DIP/SEN y luego Ejecutivo (diciembre)
 - Ejecución —→ incluye las etapas de distribución, evaluación y cierre de cuentas
 - Evaluación y control —→ etapas de control parlamentario (legislativo), administrativo interno (SIGEN, UAI) y externo (AGN)
 - Rendición de cuentas

Cronograma del ciclo presupuestario¹



El ciclo presupuestario: Formulación



El ciclo presupuestario: (cont.)

CICLO PRESUPUESTARIO ARGENTINO A NIVEL NACIONAL

ETAPAS	SUBETAPAS	ACTIVIDADES PRINCIPALES	RESPONSABLE	PLAZO
1. Formulación (o programación)	1.1 Preparación	• Cronograma para la formulación del presupuesto y del presupuesto plurianual.	ONP	Marzo
		• Solicitud de cierta información presupuestaria: • al GAEP (grupo de apoyo al presupuesto) • a las jurisdicciones y entidades	ONP	Abril
		• Procesamiento de la información presupuestaria.	ONP	} Mayo – Junio
		• Elaboración de un esquema compatibilizado de gastos, recursos y resultados.		
		• Determinación de “techos” presupuestarios por jurisdicción y entidad. Comunicación.	ME y P ONP	} Fines de Junio
		• Orientaciones de política fiscal.		
		• Normas técnicas para presentación de anteproyectos y elaboración de proyectos de presupuesto.		
		• Informe de avance al Congreso Nacional.	J.G.M ONP	30/6

El ciclo presupuestario: Formulación Aprobación

ETAPAS	SUBETAPAS	ACTIVIDADES PRINCIPALES	RESPONSABLE	PLAZO
	1.2 Elaboración	• De anteproyectos por jurisdicciones y entidades, sobre la base de: • Techos, orientaciones, normas • Planes estratégicos, presupuesto preliminar, políticas jurisdiccionales • Remisión de anteproyectos a la jurisdicción y, posteriormente, a la Secretaria de Hacienda (Oficina Nacional de Presupuesto) con eventuales “sobretechos”. • Análisis, compatibilización y proceso de ajuste a nivel técnico (informes) a nivel político (decisiones) • Elaboración del proyecto a nivel de: • Jurisdicciones y entidades (distribución) • ONP, que incluye: • Mensaje del proyecto • Articulado del proyecto • Contenido del proyecto (anexos) • Información complementaria (incluye la gestión física) • Remisión al Congreso Nacional (incluyendo, con cierto diferimiento, el presupuesto plurianual, de carácter informativo).	Jurisdicciones y entidades ONP JGM ONP JGM	Julio – Agosto Agosto Agosto - Septiembre 15/9

ETAPAS	SUBETAPAS	ACTIVIDADES PRINCIPALES	RESPONSABLE	PLAZO
3. Ejecución	3.1 Distribución	- Por decisión administrativa del Jefe de Gabinete se efectúa la distribución de los gastos (por programas y partidas) y de recursos (por rubros) del presupuesto aprobado por ley (documento sintético) convirtiéndolo en operativo (documento analítico). - Incluye la programación física. - Difusión por Internet.	JGM ONP	A principios del año
	3.2 Programación	- Distribución en el tiempo (durante el año) de los gastos (a comprometer y devengar) compatibilizados con los recursos a percibir. - Incluye la distribución de la gestión física.	S.H ONP	A principios de cada trimestre
	3.3 Modificaciones	Ajustes al presupuesto y a la programación de la ejecución.	JGM S.H ONP	Durante el año
	3.4 Etapas del proceso ingreso-gasto	- Del gasto: compromiso, devengado, pago. - Del recurso: percibido. - Difusión trimestral por Internet.	Jurisdicciones y entidades (SAF) ONP	1/1 al 31/12
	3.5 Evaluación	- Seguimiento trimestral de la gestión física (metas físicas y unidades de medida) y financiera. - Difusión trimestral por Internet.	ONP	1/1 al 31/12
	3.6 Cierre de cuentas	Recursos ingresados y gastos devengados. Resultado.	CGN	31/12
	3.7 Cuenta de Inversión	- Gestión físico - financiera del presupuesto, movimiento de fondos, estado de deuda pública y estados contables. - Remisión al Congreso. - Difusión por Internet.	CGN (y ONP)	30/6 del año siguiente

El ciclo presupuestario: Ejecución

ETAPAS	SUBETAPAS	ACTIVIDADES PRINCIPALES	RESPONSABLE	PLAZO
4. Control	4.1 Parlamentario	Análisis de la Cuenta de Inversión: Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para el control mediante las cuentas del cumplimiento de las funciones del Estado en relación con el presupuesto.	Congreso (AGN, Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas)	A partir del 30/6 del año siguiente
	4.2 Administrativo Interno	Control de la propia administración, presupuestario, económico, financiero, patrimonial, normativo y de gestión.	SIGEN UAI	Examen posterior a las actividades financieras y administrativas de las Entidades
	4.3 Administrativo Externo	Control a la administración de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal.	AGN	Examen posterior, luego de practicado el acto

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

Siglas utilizadas

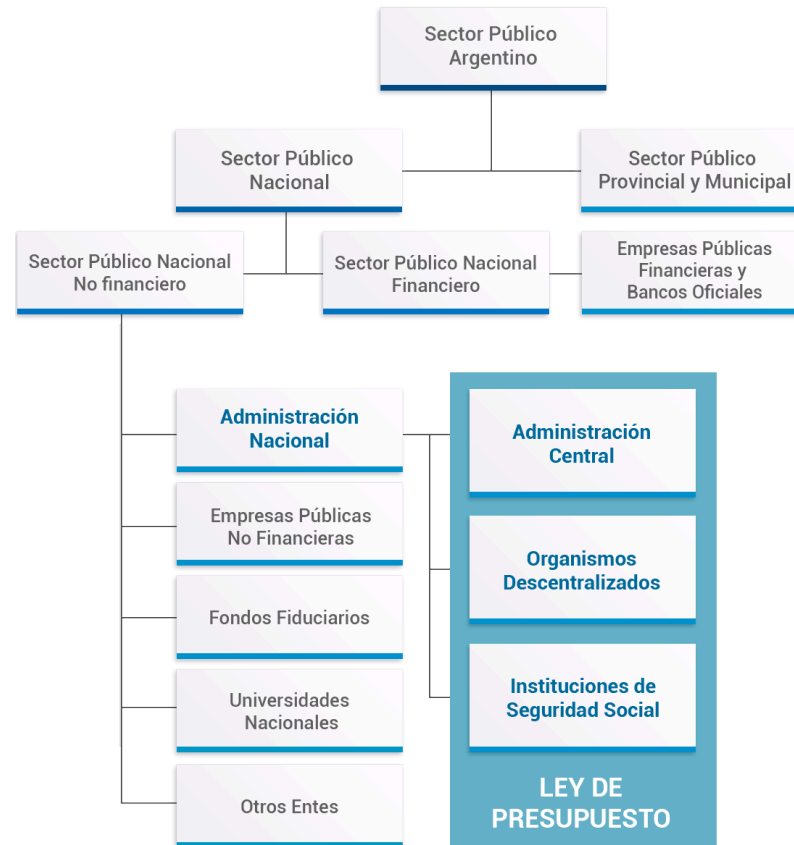
ONP: Oficina Nacional de Presupuesto
 ME y P: Ministerio de Economía y Producción
 JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros
 PE: Poder Ejecutivo
 SH: Secretaría de Hacienda

SAF: Servicios Administrativos Financieros
 CGN: Contaduría General de la Nación
 AGN: Auditoría General de la Nación
 SIGEN: Sindicatura General de la Nación
 UAI: Unidad de Auditoría Interna

El ciclo presupuestario: Control

El Sector Público Nacional

El Sector Público Nacional



El Sector Público Nacional

Una conceptualización. Conjunto de organismos y unidades económicas que dependen directamente del Estado, sean organismos integrantes del propio Estado o haciendas productivas de bienes y servicios de propiedad, conducción y/o control del Estado [Nuñez Miñana (1998)].

- El **sector público nacional (SPN)** se divide en dos ramas principales:
 - Sector público nacional no financiero (SPNNF)
 - Sector público nacional financiero (SPNF)
- A su vez, el SPNNF se compone de:
 - Administración nacional (AN)
 - Empresas públicas no financieras
 - Fondos fiduciarios
 - Universidad nacionales
 - Otros entes

El principal componente del **sector público nacional no financiero (SPNNF)** es la **administración nacional (AN)**. Está compuesta por lo siguiente:

- Administración central —→ poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de orden nacional, provincial y municipal
- Organismos descentralizados —→ Auditoría General de la Nación (AGN), el INTA, el ENARGAS, el RENAPER, las Universidades Nacionales
- Instituciones de seguridad social —→ ANSES, Caja de Retiros y Jubilaciones de la Policía Federal.

Asimismo el **resto de los componentes del SPNNF** por fuera de la AN son los siguientes:

- Empresas públicas no financieras (EPNF) como ENARSA, InterCargo, Aerolineas Argentinas, AR-SAT, SRT (UNC), TELAM, Correo Oficial y FAdeA
- Fondos fiduciarios (FF) como el FF para la Vivienda Social, el FF de Infraestructura Hídrica, y Fideicomiso Red de Autopistas y Rutas Seguras
- Universidad Nacionales —→ como la UBA, UNC, UTN y la UNLP entre las más importantes
- Otros entes —→ expresamente excluidos del presupuesto de la APN como AFIP, INSSJyP, INCAA, Instituto Nacional de la Música y UESTY

Finalmente, dentro del **sector público nacional financiero (SPNF)** se incluyen

- El sistema de bancos oficiales —→ incluye BCRA, BNA, Banco Hipotecario y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)
- Empresas públicas financieras —→ incluye a Nación Seguros, Nación Bursátil, Fondos Pellegrini entre otros
- Otras instituciones públicas financieras —→ como los instituto de vivienda del Ejército y de la Fuerza Aérea

Estructura del presupuesto

Estructura del presupuesto

- Según la Ley 24156 –Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional–, la Ley de Presupuesto General debe contener los siguientes títulos:
 - Título I - Disposiciones Generales
 - Título II - Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central
 - Título III - Presupuesto de Recursos y Gastos de los Organismos Descentralizados (incluidas las ISS)
- Cada una de estas secciones contiene información relativa a diferentes aspectos de la planificación presupuestaria del gobierno nacional.

Presupuesto 2022

- Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 enuncia en su artículo 1:

Artículo 1. *Fíjase* en la suma de PESOS TRECE BILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MIL TRESCIENTOS ONCE (\$ 13.336.520.431.311) el total de los gastos corrientes y de capital del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2022, con destino a las finalidades que se indican a continuación, y analíticamente en las planillas números 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 anexas al presente artículo.

- Mientras que en su artículo 2, enuncia lo siguiente:

Artículo 2. *Estímase* en la suma de PESOS DIEZ BILLONES DOSCIENTOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SESENTA Y NUEVE (\$ 10.200.664.736.069) el cálculo de Recursos Corrientes y de Capital de la Administración Nacional de acuerdo con el resumen que se indica a continuación y el detalle que figura en la planilla anexa 8 al presente artículo.

- Y el artículo 4, enuncia lo siguiente:

Artículo 4. Como consecuencia de lo establecido en los artículos 1, 2 y 3, el **resultado financiero** deficitario queda estimado en la suma de PESOS TRES BILLONES CIENTO TREINTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS (\$ 3.135.855.695.242)

Presupuesto: Clasificaciones

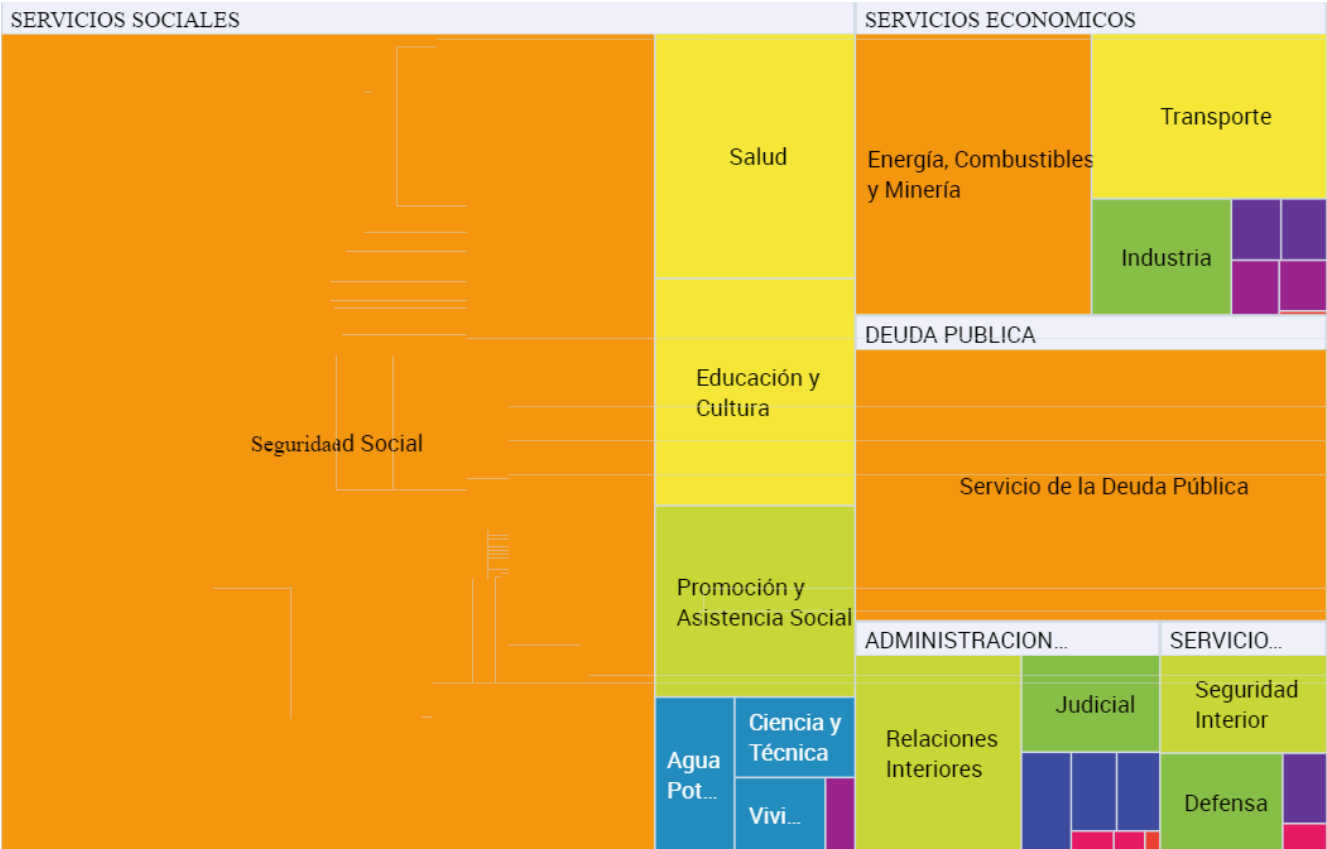
Clasificaciones presupuestarias

- Las principales clasificaciones de los gastos son:
 - Por su ubicación geográfica
 - Por objeto del gasto
 - Por su carácter económico (corrientes / de capital)
 - Por finalidad y funciones
 - Por categoría programática
 - Por fuentes de financiamiento

Por finalidad y funcion

- Las categorías son:
 - Servicios sociales —→ salud, asistencia y seguridad social, trabajo, vivienda y agua
 - Deuda pública e intereses —→ gastos e intereses deuda interna y externa
 - Administración gubernamental —→ acciones propias del Estado para funciones legislativa, judicial, administración fiscal.
 - Servicios de defensa y seguridad —→ defensa nacional y orden público
 - Servicios económicos —→ apoyo a la producción de ByS y promoción del desarrollo económico

Por finalidad y función (cont.)

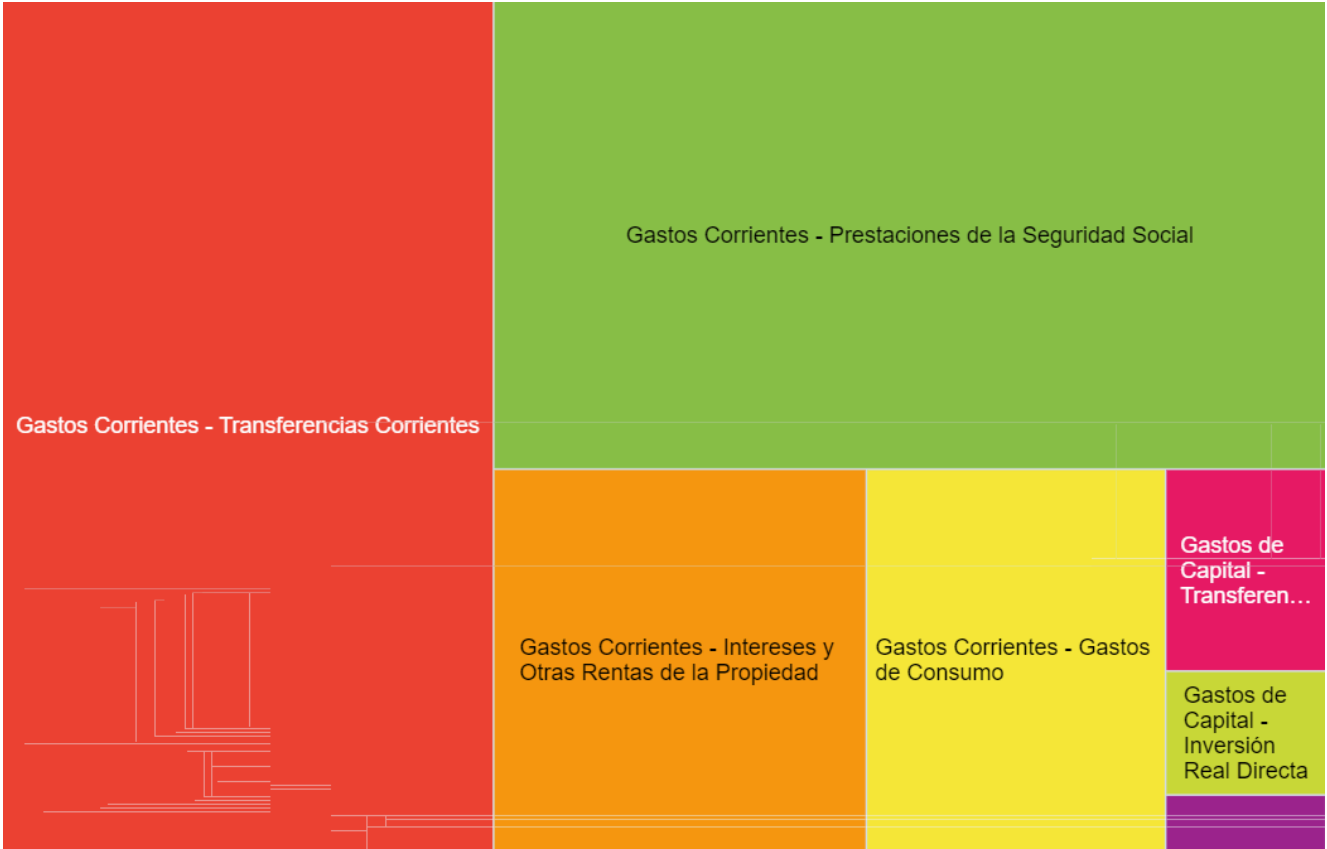


image

Clasificación económica

- Permite identificar la naturaleza económica de las transacciones del sector público. Las categorías son:
 - Gastos corrientes —→ incluyen todos aquellos gastos que intervienen en la producción y provisión de todos los bienes del Estado. Ejemplo: Gastos de consumo
 - Gastos de capital —→ muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución a la capacidad instalada de producción
 - Aplicaciones financieras —→ incluye aplicaciones financieras como amortización de deuda (externa e interna) y otros pasivos.

Clasificación económica (cont.)

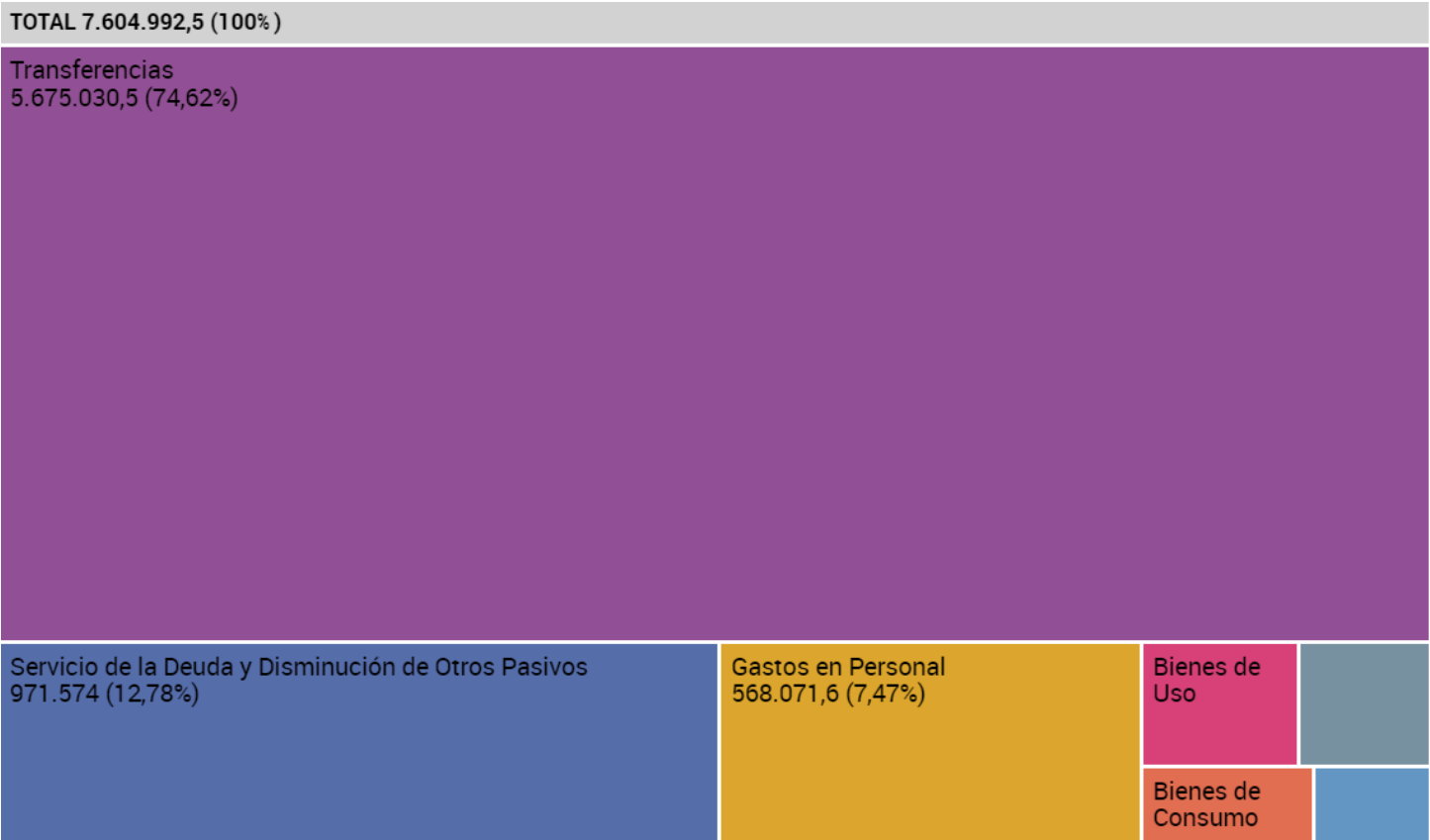


image

Por objeto del gasto

- Las categorías son:
 - Gastos en personal
 - Bienes de consumo
 - Servicios no personales
 - Bienes de uso
 - Transferencias
 - Activos financieros
 - Servicio de deuda y disminución de otros pasivos
 - Otros gastos y gastos figurativos

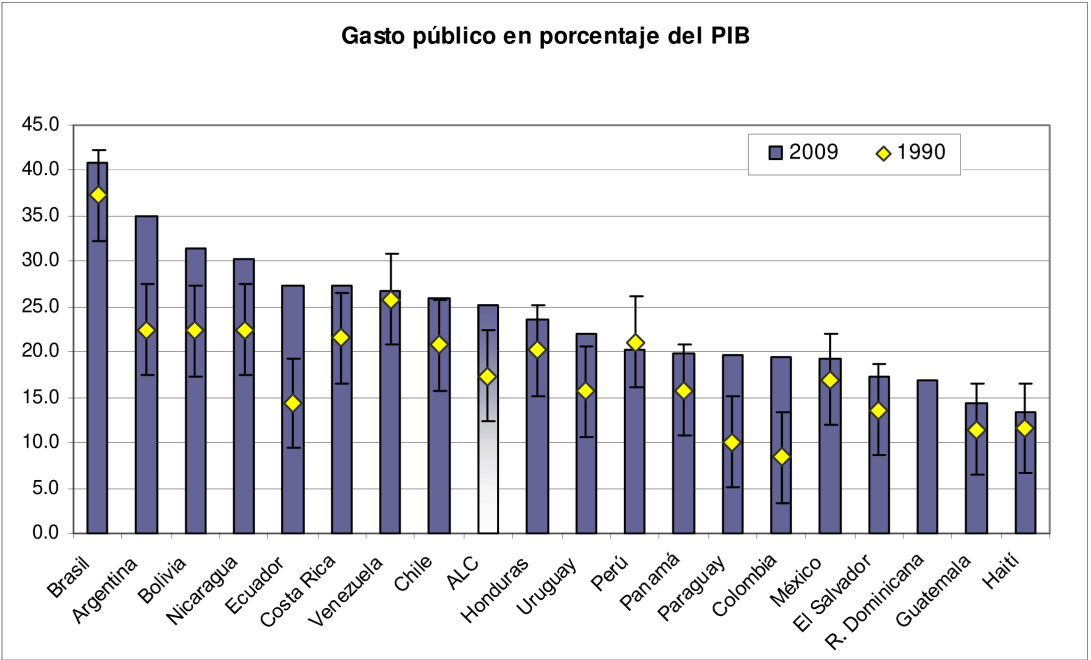
Por objeto del gasto (cont.)



image

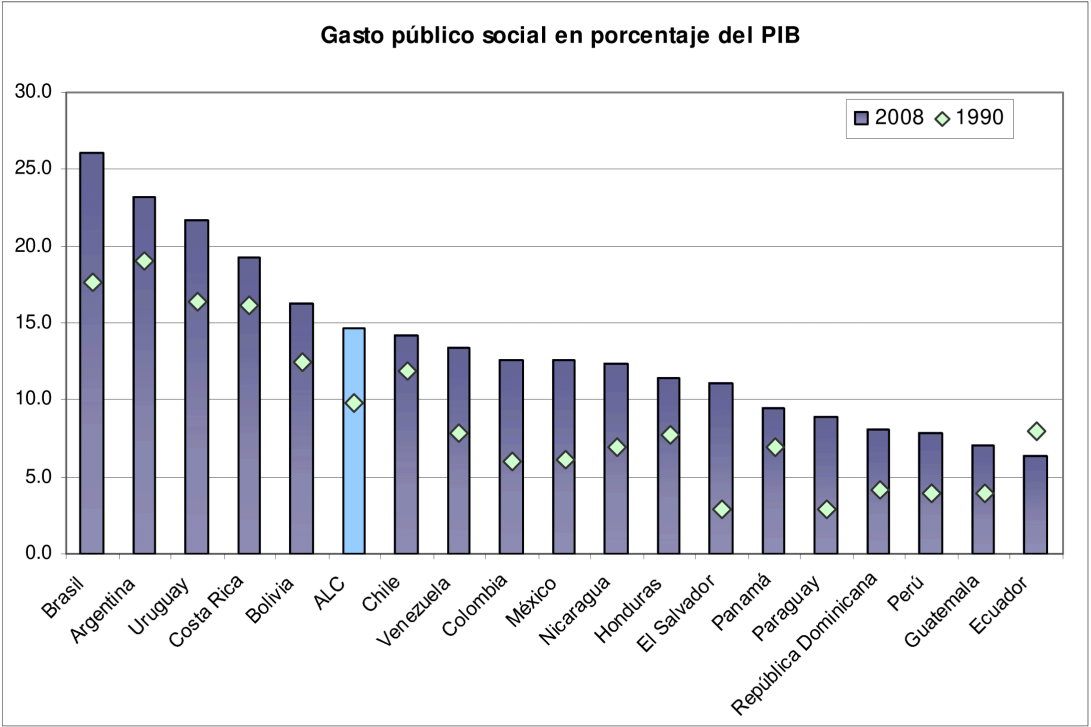
Crecimiento del gasto público: Teoría y determinantes

Crecimiento del gasto



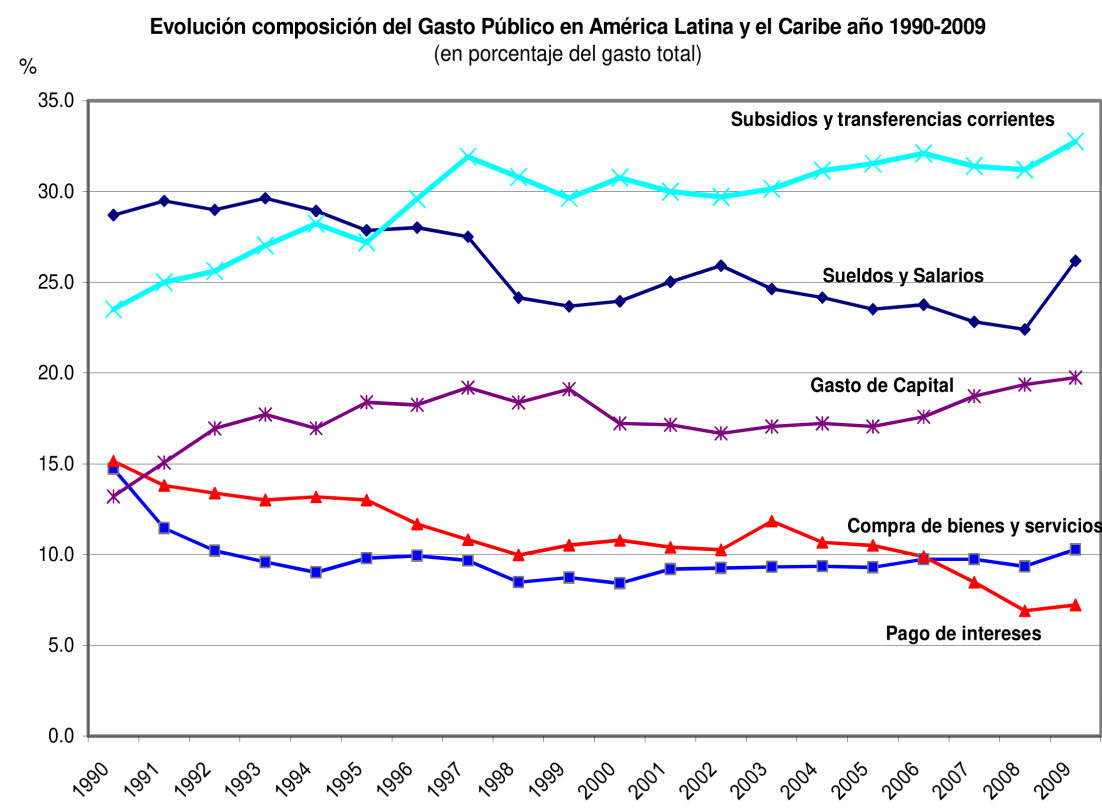
image

Crecimiento del gasto



image

Crecimiento del gasto



image

Crecimiento del gasto: Enfoques

- Existen diferentes hipótesis que explican el crecimiento del gasto público, tanto del lado de la demanda como de la oferta.
- Del lado de la demanda tenemos: 1) leyes de Wagner; 2) efecto umbral; 3) grupos de interés; 4) ilusión fiscal
- Del lado de la oferta: 1) fenómeno “enfermedad de los costos” (Baumol); 2) comportamiento perverso políticos y burócratas; 3) ciclo político/económico electoral; 4) ideología del partido gobernante

Demanda: Ley de Wagner

- Cuando la sociedad se desarrolla económicamente, se genera una sustitución de actividades privadas por públicas: bienes públicos esenciales (seguridad / justicia / orden interno), regulación económica (inocuidad de alimentos, componentes de medicamentos, etc.), administración de monopolios naturales.
- A medida que el ingreso crece, aumenta la demanda de algunos bienes y servicios públicos cuya elasticidad ingreso es mayor a la unidad (educación, salud), la demanda de mayor equidad social (redistribución del ingreso) y la demanda de sistemas más amplios de seguridad social (seguros de desempleo, protección a grupos vulnerables)

Demanda: Efecto umbral

- El sector privado soporta hasta cierto umbral impositivo. Frente a situaciones extraordinarias (ejemplo: una guerra, un evento climático adverso, una crisis económica), la sociedad relaja ese umbral impositivo (se permite que algunos impuestos suban) a los efectos de generar el financiamiento requerido para los gastos extraordinarios que debe llevar adelante el Estado.
- Una vez finalizado el evento (ejemplo: terminada la guerra), los impuestos se reducen pero no vuelven a su nivel inicial → crisis en EEUU

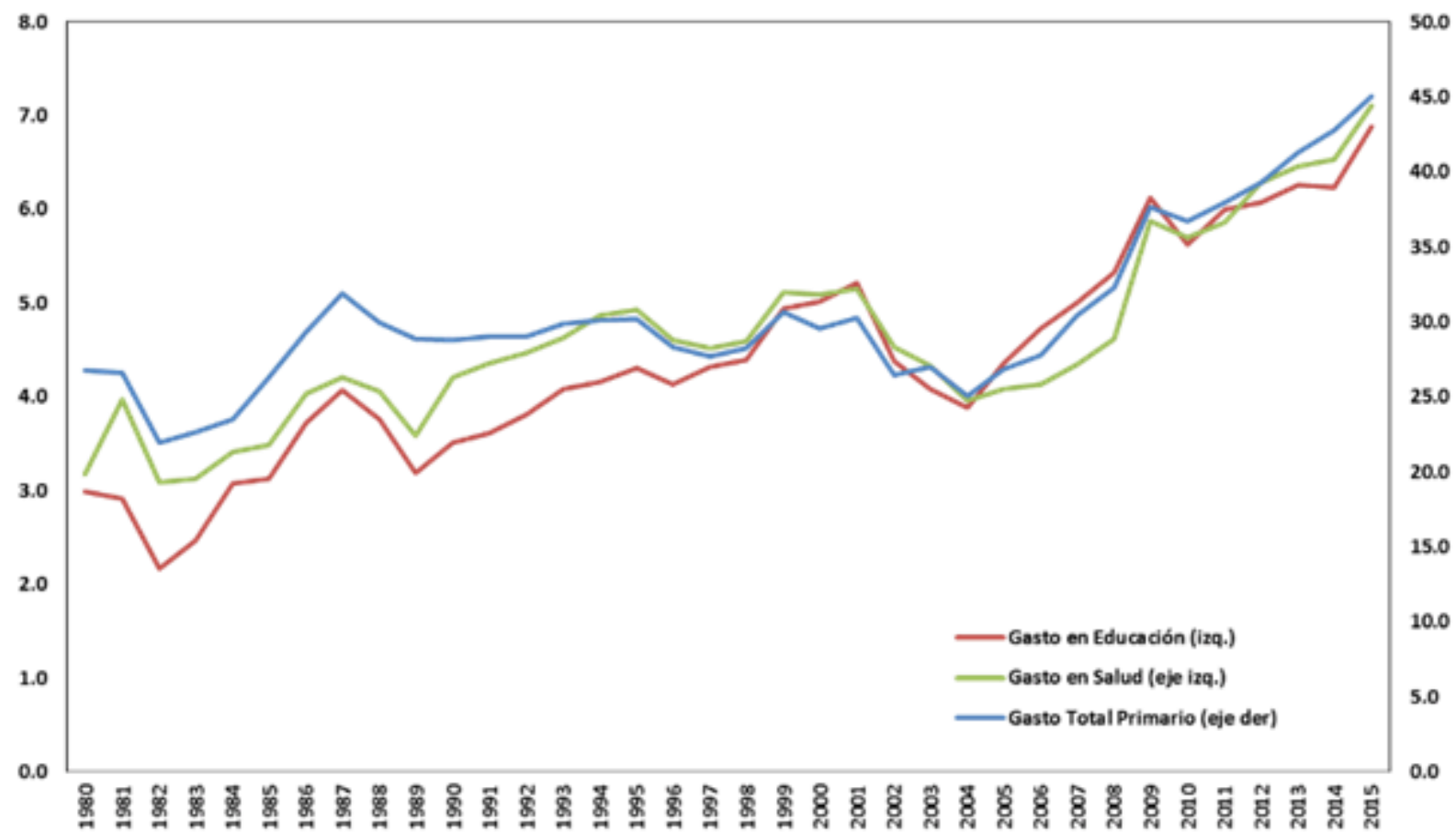
Demanda: Grupos de interés

- Si el gobierno es permeable (o débil) ante grupos de interés que lo único que buscan es beneficios particulares a costa del resto de la población, es posible que aparezcan nuevos costos
- Algunos de estos costos pueden ser costos de contaminación/ambientales (mineras y otros metales), pero también costos de eficiencia asociado a estructura productiva → actividades de monopolio natural
- Otro costo no menor es la corrupción → si el gasto público tiene desvíos (quita), será necesario un mayor nivel de impuestos para financiar un determinado nivel de provisión.

La “enfermedad” de los costos

- En su **enfoque de enfermedad de los costos** Baumol sostiene que la productividad no crece de manera uniforme en todos los sectores. Compara la ejecución de un cuarteto de cuerdas de Mozart que en la actualidad requiere de la misma cantidad de músicos que en 1790, con un ensamblado de un automóvil
- Esto hace que los costos de producción de los sectores donde la productividad crece más lento (generalmente los servicios), aumenten de manera sostenida en el tiempo. La razón de ello se debe a que los salarios de los sectores menos dinámicos, producto a la presión que hacen sus trabajadores, tienden a subir al igual que en los dinámicos.

- Los bienes que provee el Sector Público en general son intensivos en mano de obra y los incrementos de productividad suelen producirse lentamente → la educación. La tecnología avanza velozmente: las computadoras son cada vez más potentes pero la forma de proveer educación no avanza al mismo ritmo. La educación se trata desde siempre de docentes frente a alumnos [Garriga y Rosales, 2013].
- Algo similar podría pensarse para servicios similares como la salud, y otros bienes públicos. Como puede verse en el gráfico siguiente, el gasto en educación y salud ha crecido como porcentaje del PBI.



Evolución de gasto en educación y salud como % del PBI, 1980-2015. Fuente Subsecretaría de Programación Macroeconómica

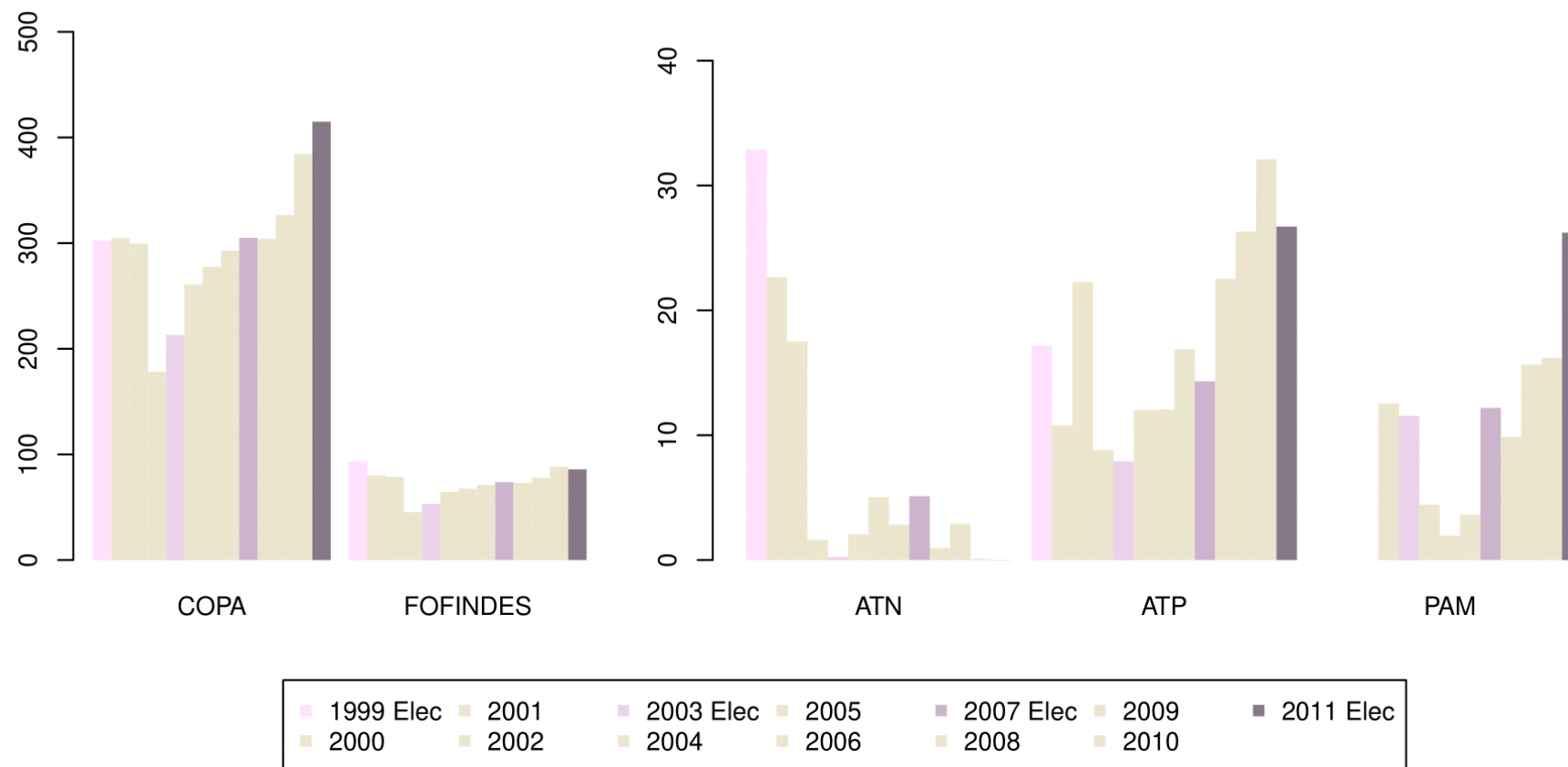
Enfoque Leviatánico

- El **enfoque Leviatánico** tiene su raíz en la escuela de la elección pública.
- Supone que el gobierno se comporta como un maximizador de su presupuesto (ingreso disponible) para uso discrecional $\longrightarrow$ una parte (mínimo compatible con leyes y responsabilidades) financia gasto público; el resto (excedente S) va a otros fines.
- El gobierno busca maximizar S que puede usar a voluntad $-S$ será función de: R recursos recaudados y G -total destinado al gasto público

- El gobierno está interesado en maximizar R y minimizar α
- Así $S = R - G$ y dado que G es una proporción fija, $G = \alpha R$, entonces:
$$S = R - \alpha R = (1 - \alpha)R$$
- Ejemplo: si $\alpha = 0.3$ y $R = 1000$, $S = 700$; si $R = 2000$, entonces $S = 1400$
- Proponen que se relacionen las BI con el gasto –note que a mayor BI , mayor R
- Proponen también la descentralización fiscal y competencia interjurisdiccional. A mayor descentralización, menor tamaño del sector público [¿Se cumple?]

Ciclo político/económico electoral

- Esto está bien documentado en la literatura. En los años electorales, los gastos suelen aumentar y los impuestos disminuir (o no aumentar).
- También en sistemas federales suelen aumentar las transferencias inter-gubernamentales a gobiernos de menor nivel como mecanismo para “disciplinar” a los gobiernos locales
- Rara vez suelen bajar estos gastos luego de las elecciones (similar a efecto umbral)
- También puede aumentar el tamaño del Estado por la ideología del partido gobernante (nuevas izquierdas, populismos en LatAm en últimos 15 años).



Transferencias Provincia a Municipios, por tipo