

Las finanzas públicas.

Giorgio
Brosio

Ed: Oikos-tau, Barcelona, 1990.

Este libro sobre o estudio do sector público atoparao o lector como un elemento de interpretación esencial para a comprensión da realidade contemporánea e dos conceptos fundamentais desta materia, sen pretender ofrecer un tratamento completo do mesmo. Por tanto, non só se dirixe ó especialista senón que tamén é útil para o estudioso en xeral.

O autor parte primeiramente da descrición das características e da estrutura organizativa do sector público para obter deste xeito un coñecemento das dimensións globais do mesmo e das actividades emprendidas por cada unha das súas instancias, así como a comprensión dos seus problemas. Logo explícase o desenvolvemento das tendencias do gasto público e os medios que teñen os distintos países para financeiro. Igualmente distingue as diversas posturas doutrinarias existentes dentro da teoría das finanzas públicas.

A obra aproxímase ó termo **finanzas públicas** como conxunto de actividades desenvoltas polo sector público da economía, que comprenden a utilización de recursos econó-

micos e que se clasifican tradicionalmente nas dúas categorías do gasto e os ingresos. Sen embargo, o autor aclara que as finanzas públicas non abarcan tódalas modalidades de intervención pública na economía, xa que existen outros tipos de actividades de índole regulamentaria, disciplinaria e controladora que producen resultados análogos a aquela. As dimensións das finanzas públicas non constitúen, polo tanto, un indicador suficiente das relacións existentes entre o sector público e o privado da economía, aínda que non deixa de ser un índice importante da dita relación.

En todo sistema de finanzas públicas pódense diferenciar catro **sectores principais de actividade** que pasamos a comentar: Goberno central, gobernos rexionais ou locais, organismos provisionais e de seguridade e empresas públicas.

a) As actividades do Goberno central pódense clasificar en dúas categorías segundo as modalidades do gasto.

A primeira comprende as actividades propiamente productivas e/ou de subministración de bens ou servicios públicos, é dicir, os gastos de transformación. Esta actividade está constituída polos servicios institucionais (orde pública), colectivos (obras públicas) e públicos (sanidade). O seu fornecemento por parte do Estado significa que a sociedade desexa que a realización do servicio leve consigo unha redistribución dos custos e beneficios diferentes á realizada no sector privado.

A segunda categoría de gastos consiste nas transferencias monetarias a individuos, "transferencias sociais" (pensións), ou a unidades productivas ou institucións, "transferencias productivas" (subsídios á produción). As transferencias mostran na maioría dos países un crecente desenvolvemento debido á progresiva centralización do sistema tributario e á necesidade de arranxar-la distribución da renda e a asignación dos recursos efectuada polo sector de mercado.

b) O segundo nivel do sector público engloba as actividades dos gobernos locais (normalmente rexións, provincias e concellos), que non se diferencian, no esencial, das do Goberno central. En efecto, polo que se refire ó gasto, estas instancias prestan servicios xerais e particulares distribuíndo os distintos recursos económicos de xeito razoable, proporcional e axeitado ás súas peculiares características. Verbo dos ingresos, en principio, os gobernos locais tiñan atribucións en materia de impostos, permitíndolles aplicar taxas autó-

nomas ou participar na xestión dos impostos estatais a través da adopción de *sobreimpostos* ou impostos adicionais; mais a centralización da política tributaria no Estado implicou un sistema de ingresos por transferencia, de acordo con criterios de necesidade e de igualdade, dos fondos do presuposto estatal.

É por isto que o autor manifesta que a autonomía dos entes rexionais e locais se expresa só na actividade do gasto e dentro dos límites do propio presuposto.

c) A actividade dos organismos da Seguridade Social comporta o terceiro compartimento do sector público e consiste na creación de transferencias monetarias (pensións, seguros) e na prestación directa de servizos (médicos, cirúrxicos). O seu financiamento xérase a través da contribución obrigatoria a cargo da patronal e dos traballadores, á que se integra considerablemente un proceso de transferencia desde o Goberno central.

O desenvolvemento da Seguridade Social, sinala o autor, outorgoulle unha maior estabilidade á expansión das economías de mercado, garantíndolles a sectores cada vez máis amplos da poboación (anciáns, enfermos, inválidos...) unha renda asegurada no tempo e, polo tanto, un determinado poder de compra.

A constante extensión do círculo de beneficiarios da Seguridade Social e a tendencia a determina-las prestacións sobre a base da necesidade modifican os mecanismos de xestión financeira, de tal xeito que G. Brosio di que o sistema de capitalización se transformou nun de reparación. Mentres que o segundo sistema converte as contribucións en medios de pagamento das prestacións correntes, o primeiro destina as contribucións a investimentos e os seus beneficios utilízaos como pagamento das propias prestacións.

d) O cuarto sector está integrado polas empresas públicas que poden clasificarse, indica o autor, en dúas categorías correspondentes a dous tipos de intervención da Administración pública no sector privado.

A primeira categoría destas empresas opera na área dos servizos públicos (ferrocarril, electricidade) para corrixir os efectos negativos que sobre a produción, os prezos e a calidade, orixina a actividade privada baixo condicións de monopólio natural ou técnico. O segundo grupo abarca aquelas empresas públicas que adoptan a forma xurídica de

sociedade, no capital da cal participan accionistas privados en posición minoritaria con respecto ó Estado; créanse principalmente para actuar nos sectores de base (crédito, petróleo...), aínda que tamén actúan nos sectores industriais e de servicios.

A segunda parte da obra refírese á **evolución do gasto** no sector das finanzas públicas, ós bens e **servicios públicos** e ó **presuposto** do sector público.

■ Respecto do gasto público o autor explica o seu aumento xeneralizado a partir duns factores xerais e peculiares. Os primeiros serían o proceso de urbanización xerado pola industrialización, as guerras e a propia utilización do gasto público como instrumento anticonxuntural; e os peculiares abrangerían factores demográficos e socioculturais. En definitiva, sinala que a complexidade e importancia destes factores revélase no feito de que, máis alá dunha tendencia cara ó aumento a longo prazo, o crecemento do gasto público se desenvolve a través de fases e ritmos desiguais en cada país.

■ Polo que se refire ós servicios xerados polo sector público existe unha notable uniformidade en tódolos sistemas políticos, que reflecte unhas condicións favorables á intervención estatal. O autor agrupa estas fundamentalmente na imposibilidade ou dificultade do sector privado para ofrecer determinados bens e servicios (camiños e obras públicas), na insuficiencia cualitativa ou cuantitativa da oferta de bens e servicios de parte da iniciativa privada (educación, sanidade) e na existencia dunha distribución da renda ou estrutura de consumos privados non satisfactorios.

■ Cada nivel do sector público pode formula-lo seu presuposto de xeito independente ó estar dotados de autonomía administrativa e política propia. A formulación do presuposto considérase como momento crucial da actividade financeira, no sentido de que aquel representa a traducción contable da toma de decisións sobre política económica e financeira. O presuposto do Estado, polas súas dimensións cuantitativas, é o elemento cognoscitivo máis importante da actividade do sector público; e, desde o punto de vista dos seus efectos xurídicos, é similar ó dos entes rexionais e locais. En consecuencia, a descrición do presuposto constitúe unha aproximación significativa á contabilidade de boa parte do sector público.

Por outra banda, o autor enumera **as fontes de financiamento** máis importantes das administracións públicas. En primeiro lugar, despois de aludir ós prezos ou tarifas públicas, que son o método para financiar a produción dos bens ou servicios para os que se pode calcular a cantidade que lle corresponde a cada consumidor individual (distingue os prezos políticos –non cobren totalmente o custo do servicio– e os prezos públicos propiamente ditos –existe unha cobertura total do custo global daquel–), trata os chamados sistemas xerais de ingresos que se utilizan para financiar o gasto global, nos que non se distingue, a diferenza das tarifas públicas, entre ingresos individuais e servicios prestados e que son os seguintes: os impostos, a débeda pública e a impresión de papel moeda.

■ A función máis importante dos impostos é o financiamento dos gastos, mais tamén teñen outras: reducen a capacidade de gasto do sector privado incrementando, en igual medida, a do sector público; son uns instrumentos de asignación de recursos; e un dos elementos máis relevantes de reequilibrio da riqueza. O autor indica que os impostos condicionan a demanda do sector privado e poden, por tanto, reducirse nos períodos de depresión a fin de soste-lo emprego, ou incrementarse nos de inflación para estabilizalos prezos.

■ A débeda pública, comenta G. Brosio, considerouse tradicionalmente como un ingreso extraordinario para converterse máis tarde nunha modalidade normal de cobertura do gasto público, sobre todo nos casos de vastos programas de investimento.

■ A emisión de moeda sométese na maioría dos países a unha rixida lexislación, preocupada por salvagardar a estabilidade da moeda, o que limita a posibilidade do executivo de recorrer a un medio de cobertura con tanta inflación.

Tamén o autor refírese á alienación dos bens patrimoniais como fonte de financiamento público, aínda que matiza que a mesma está relegada na actualidade a un posto marxinal.


Na seguinte parte do libro céntrase nas tres vertentes principais en que se dividen os **estudios sobre o sector público**:

A primeira é a teoría da incidencia que trata de establecer os efectos do sistema impositivo e do gasto sobre o comportamento dos operadores económicos, así como de prever as modificacións posibles nas distintas variables económicas

(prezos relativos, aforro...). Representa, por tanto, un instrumento esencial para a determinación das políticas financeiras e para a valoración da súa adecuación ós obxectivos perseguidos.

En segundo termo está a teoría financeira propiamente dita que analiza as características específicas das operacións financeiras do sector público. En particular, destácase a teoría clásica de Adam Smith e a neoclásica inglesa; esta última concéntrase case exclusivamente en elabora-los principios normativos sobre a distribución dos impostos, nun intento de ofrecerlle un contido operativo ó concepto de capacidade contributiva. A Constitución italiana, por exemplo, menciona explicitamente este concepto como o criterio xeral que inspira todo o sistema fiscal¹. Ademais, G. Brosio estudia as distintas teorías do intercambio voluntario elaboradas polos estudiosos italianos e a corrente que atende ás finanzas públicas desde unha perspectiva histórica e socio-política, así como o desenvolvemento actual da teoría financeira en diversas correntes como son a teoría da demanda de bens públicos, a teoría do voto e a teoría económica do Goberno.

E, por último, recóllese a teoría da política fiscal que comprende o estudo dos efectos producidos pola política presupostaria do operador público sobre a dinámica agregada da economía. Xeralmente, relaciónase o nacemento da *fiscal policy* coa aparición da teoría xeral de Keynes e coa necesidade de utiliza-los resortes do presuposto publico para regresar a unha situación de pleno emprego, amais de acadala estabilización das conxunturas económicas.

En definitiva, non existe hoxe unha síntese satisfactoria dos distintos enfoques que permita analiza-lo sector público. As tres tendencias anteriores seguen desenvolvéndose de xeito autónomo, sen que se tomen en conta as esenciais interrelacións existentes entre elas. 

Francisco Javier Cancela Rodríguez

¹ Tamén a Constitución española inclúe o criterio da capacidade contributiva no art. 31, parágrafo 1: "Todos contribuirán ó sostemento dos gastos públicos de acordo coa súa capacidade económica mediante un sistema tributario xusto..."

Normas para a presentación de orixinais

1. Os traballos serán orixinais non publicados total ou parcialmente, nin enviados a outros medios de publicación.
2. Presentaranse en follas DIN-A4 mecanografadas a dobre espacio nunha soa cara e numeradas, incluíndo de se-lo caso e como máximo, 15 gráficos ou táboas.
3. As ilustracións serán numeradas segundo a súa orde de aparición no texto, co seu listado e lenda ou pé en folla á parte.
4. O título do traballo será breve (como máximo oito palabras) e poderáselle engadir un subtítulo. Non conterà abreviaturas nin notas.
5. Incluíranse co título do artigo catro ou cinco descritores, polos que se poida clasifica-lo artigo.
6. Baixo o título colocarase o nome do autor ou autores, incluíndose ó pé da páxina a profesión ou cargo principal co que desexan ser presentados.
7. O traballo irá precedido obrigatoriamente dun sumario ou resumo inferior a 150 palabras sobre o contido e conclusións, sen notas ó pé. Acompañaranse á versión inglesa do sumario.
8. Os traballos completos enviaranse por triplicado.
9. A numeración dos apartados farase só con caracteres arábigos ata tres díxitos.
10. As notas a pé de páxina recolle-ranse ó final do manuscrito en folla á parte.
11. As referencias bibliográficas (e soamente as citadas no texto e nas notas) situaranse ó final do traballo e en orde alfabética de apelidos, do seguinte xeito:
Libros:
AUTOR (ano): Título do libro, número de edición, editorial, lugar.
Artigos:
AUTOR (ano): "Título do artigo", en título do libro ou nome da revista, volume e número, paxina-mento, editorial, lugar.
Nos casos de máis de un traballo do mesmo autor e ano, a este engadí-ráselle unha letra ordinal (1986, a; 1986, b; etc.).
As citas, nas notas de páxina, refe-renciaranse á bibliografía final in-dicando o autor, ano (con a, b, etc.), volume e páxinas interesadas.
12. Se se utilizan abreviaturas ou siglas (organismo, revistas, etcétera), in-cluírase o seu listado detrás da bi-bliografía.
13. Achegarase o enderezo postal e te-léfono dos autores e a data de re-misión do orixinal.
14. Os traballos asinados expresan a opinión dos autores e son da súa exclusiva responsabilidade, a tó-dolos efectos.
15. Os autores comprométense a co-rrixi-las probas de imprenta nun prazo de sete días, entendéndose que, noutro caso, se outorga a con-formidade co texto que aparece ne-las. Non se poderá modificar subs-tancialmente o texto orixinal a través desta corrección de probas.
16. Os traballos enviaranse a:
**Revista Galega de
Administración Pública**
EGAP. Fontiñas, s/n
15703 Santiago de Compostela.
Galicia, España.