

Sector públic i pressupost

Amelia Díaz Álvarez

PID_00190331

Índex

1. Economia i sector públic.....	5
1.1. El sector públic en l'economia	5
1.1.1. Operacions i comptes del sector públic	6
1.2. Fallades del mercat i funcions del sector públic	10
1.2.1. Funció d'assignació de recursos	11
1.2.2. Funció redistributiva	17
1.2.3. Funció estabilitzadora	19
1.3. Dimensió del sector públic	19
1.3.1. Indicadors basats en la despesa pública	20
1.3.2. Indicadors basats en els ingressos públics	20
1.3.3. Altres indicadors de la dimensió del sector públic	21
1.4. Descentralització i funcions del sector públic	22
1.4.1. Funció assignativa	24
1.4.2. Funció de distribució	26
1.4.3. Funció d'estabilització	28
2. El pressupost públic.....	30
2.1. Concepte i característiques del pressupost	30
2.2. Principis pressupostaris	31
2.2.1. Principis polítics	31
2.2.2. Principis comptables	33
2.2.3. Principis econòmics	34
2.3. Cicle pressupostari	35
2.3.1. Fase d'elaboració	36
2.3.2. Fase de discussió i aprovació	36
2.3.3. Fase d'execució	37
2.3.4. Fase de control	39
2.4. Contingut del pressupost	39
2.4.1. Estructura general del pressupost d'ingressos	39
2.4.2. Estructura general del pressupost de despeses	43
2.5. Tècniques pressupostàries al servei de l'eficàcia	52
2.5.1. El pressupost d'execució o per objectius	53
2.5.2. El pressupost per programes (PPBS)	56
2.5.3. El pressupost de base zero (PBZ)	56
2.5.4. Tècniques d'anàlisi	57
Resum.....	70

1. Economia i sector públic

1.1. El sector públic en l'economia

La hisenda pública és la ciència que estudia l'activitat financera, i el subjecte que duu a terme aquesta activitat financera és el sector públic.

Per abordar la tasca de delimitar el sector públic, podem atendre els criteris establerts per la **Comissió d'Estadística de les Nacions Unides** i per l'**Oficina d'Estadística de la Comunitat Econòmica Europea**, que diferencien els sectors següents:

1) **Societats no financeres**: creades amb la finalitat de produir béns i serveis no financers per al mercat. Poden ser privades o públiques, i la seva font de recursos principal són els ingressos per vendes.

2) **Societats financeres**: creades amb la finalitat de finançar, obtenir, transformar i distribuir disponibilitats financeres. Poden ser privades o públiques, i la seva font de finançament principal són els fons procedents dels passius financers. Inclouen: Banc Central, altres institucions financeres monetàries, auxiliars financers, empreses d'assegurances i fons de pensions.

3) **Administracions públiques**: inclou totes les unitats institucionals que són altres productors no de mercat la producció de les quals es destina al consum individual o col·lectiu, que es financen principalment mitjançant pagaments obligatoris efectuats per unitats pertanyents a altres sectors o que efectuen operacions de redistribució de la renda i de la riquesa nacional.

Inclouen:

a) **Administració central**: comprèn tots els òrgans administratius de l'Estat i altres organismes centrals la competència dels quals s'estén normalment a la totalitat del territori econòmic, amb excepció de les administracions de seguretat social de la mateixa administració central.

b) **Comunitats autònomes**: format per les administracions que constitueixen unitats institucionals diferenciades i que duen a terme algunes funcions d'administració pública a un nivell inferior al de l'Administració central i superior al de les corporacions locals, amb excepció de les administracions de seguretat social de les comunitats autònomes.

c) **Corporacions locals**: comprèn totes les administracions públiques la competència de les quals inclou únicament una circumscripció local del territori econòmic, amb excepció de les administracions de seguretat social de les corporacions locals.

d) **Administració de la seguretat social**: comprèn totes les unitats institucionals, centrals i territorials, l'activitat principal de les quals consisteix a proporcionar prestacions socials.

4) **Llars:** inclou ocupadors, assalariats i altres llars.

5) **Institucions sense finalitat de lucre al servei de les llars.**

6) **Resta del món:** inclou la Unió Europea, estats membres, institucions de la Unió Europea, tercers països i organitzacions internacionals.

El cas espanyol

En el cas espanyol, les entitats que integren les administracions públiques són:

1) Administració central:

a) Estat

- Organismes constitucionals
- Departaments ministerials

b) Organismes autònoms centralitzats

2) Ens territorials

a) Comunitats autònomes

- Règim comú
- Règim foral

b) Corporacions locals

- Ajuntaments
- Diputacions

c) Seguretat social comunitats autònomes

- Sistema de seguretat social
- Altres administracions de la Seguretat Social

1.1.1. Operacions i comptes del sector públic

Per a analitzar les operacions del sector públic, es poden utilitzar dos criteris. Des del punt de vista de la seva naturalesa, les operacions del sector públic es poden dividir en les categories següents:

1) **Operacions corrents o per compte de renda:** destinades a cobrir les accions el sentit de les quals s'identifica amb el curt termini, el consum, el funcionament del dia a dia.

2) **Operacions de capital:** s'identifiquen amb la inversió i el llarg termini.

Des del punt de vista del moviment o corrent que segueixen, les operacions del sector públic es poden dividir en les categories següents:

1) **Operacions unilaterals:** no tenen cap contraprestació, van en una única direcció. S'anomenen *transferències* i poden ser positives (si van en sentit administració-administrat) o negatives (si van en sentit administrat-administra-

ció). Algunes operacions es classifiquen per conveni en aquesta tipologia: els interessos del deute públic (transferències positives) i les cotitzacions socials (transferències negatives).

2) Operacions bilaterals: es produeixen quan un moviment real de béns i serveis exigeix com a contraprestació un moviment de fons monetaris, amb doble direcció.

Els dos criteris són mútuament complementaris i de la combinació de tots dos podem obtenir les operacions econòmiques següents del sector públic:

1) Operacions bilaterals per compte de renda. Pel costat de les despeses s'inclouen les compres de béns i serveis que fan les administracions públiques. Pel costat dels ingressos, les vendes de béns i serveis.

Exemple

Les despeses en material d'oficina són un exemple d'operació bilateral per compte de renda.

2) Operacions unilaterals per compte de renda. Com a despeses, s'hi inclouen les transferències de les administracions públiques a altres sectors. Com a ingressos, les transferències rebudes per les administracions públiques i els impostos per compte de renda.

Exemple

Els ingressos derivats de l'impost sobre la renda de les persones físiques són un exemple d'operació unilateral per compte de renda.

3) Operacions bilaterals per compte de capital. Fan referència a aquelles despeses relacionades amb la inversió i amb la formació bruta de capital fix.

Exemple

La inversió en terrenys per part d'una administració és un exemple d'operació bilateral per compte de capital.

4) Operacions unilaterals per compte de capital. Pel costat de les despeses, s'hi inclouen les transferències a altres sectors relacionades amb béns de capital o inversió, les transferències de capital. Pel costat dels ingressos, les transferències que reben les administracions públiques i que després es destinaran a inversió, les transferències de capital i els impostos que afecten els capitals.

Exemple

Les subvencions rebudes per a la construcció d'infraestructures són un exemple d'operació unilateral per compte de capital.

Una vegada identificades les operacions que fa el sector públic, el SEC preveu l'agrupació en diversos comptes dins dels quals s'inclouen les operacions segons la tipologia anterior.

Activitat

Assenyaleu i raoneu per a cadascuna de les operacions enunciades a continuació si es tracta del següent:

- 1) operacions bilaterals per compte de renda,
- 2) operacions unilaterals per compte de renda,
- 3) operacions bilaterals per compte de capital, o bé
- 4) operacions unilaterals per compte de capital.

Operacions:

- Despeses de personal
- Ingressos derivats de l'impost sobre la renda de les persones físiques
- Subvencions rebudes per a construcció d'infraestructures
- Ingressos derivats de la venda d'immobles
- Inversió en capital mobiliari
- Subvencions rebudes per a despeses en material d'oficina
- Concessió de préstecs al sector públic
- Inversió en terrenys

El sector públic, com qualsevol entitat o empresa, ha de registrar també aquestes operacions en comptes i obtenir-ne els saldos o resultats comptables.

El compte general inclou ingressos i despeses per compte corrent o compte de renda, ingressos i despeses per compte de capital i, finalment, les variacions d'actius i passius financers recollides en el compte financer de la manera següent:

El **compte de renda** recull:

- **Despeses:** tots els desemborsaments del sector públic que afecten la producció, la renda i la despesa corrent.
- **Ingressos:** els beneficis o les rendes que el sector públic obté per mitjà del mercat i que provenen de la venda de serveis, i les transferències negatives per compte de renda integrades pels impostos, altres transferències corrents de l'interior i les transferències rebudes de l'exterior.

El saldo del compte de renda constitueix l'**estalvi brut**, que pot ser positiu o negatiu segons quin sigui el valor de la diferència entre els ingressos i les despeses. Aquest estalvi brut s'abona com a ingrés o es carrega com a despesa, segons si és positiu o negatiu, en el compte de capital.

El **compte de capital**, després de recollir l'estalvi brut o saldo del compte de renda, està integrat pel següent:

- **Despeses:** els desemborsaments públics que signifiquen un augment al capital fix o una elevació de les existències de béns de consum final disponible i les transferències de capital efectuades a altres sectors.

- **Ingressos:** les transferències negatives que, per via d'imposició o altres conceptes, el sector públic obté del sector privat de l'economia.

El saldo del compte de capital, si és positiu representa **capacitat de finançament** del sector i si és negatiu representa **necessitat de finançament** per a la realització d'activitats.

El **compte financer** reflecteix les conseqüències sobre els actius i passius financers del sector públic del conjunt de les operacions per compte de renda i per compte de capital.

El saldo del compte financer és el saldo d'actius i passius financers i, en principi, equilibra el saldo del compte de capital. Si el sector presenta necessitat de finançament en termes nets s'emetran passius (per exemple, acudir a l'emissió de deute públic). Per contra, si presenta capacitat de finançament es pot utilitzar posant a la disposició d'altres sectors aquest finançament.

Compte financer de l'Estat: operacions corrents

Ingressos

Impostos directes
Impostos indirectes
Altres ingressos corrents

Despeses

Despeses de personal
Béns corrents i serveis
Despeses financeres
Transferències corrents

Estalvi (ingressos – despeses)

Compte financer de l'Estat: operacions de capital

Ingressos

Alienació d'inversions reals
Transferències de capital

Despeses

Inversions reals
Transferències de capital

Formació de capital (despeses – ingressos)

Fons de contingència i altres imprevistos

Capacitat de finançament

Compte financer de l'Estat: operacions financeres

Atencions

a) Actius financers

Concessió de préstecs
 Constitució de dipòsits i fiances
 Adquisició d'accions
 Aportacions patrimonials

b) Passius financers

Amortització de deute públic en moneda nacional
 Amortització de préstecs en moneda nacional
 Amortització de deute públic en moneda estrangera
 Amortització de préstecs en moneda estrangera
 Devolució de dipòsits i fiances

Recursos**a) Actius financers**

Reintegrament de préstecs concedits
 Alienació d'obligacions i bons

b) Endeutament brut**Capacitat de finançament**

Endeutament net de l'Estat

Endeutament brut

Amortitzacions

Endeutament net**1.2. Fallades del mercat i funcions del sector públic**

Tradicionalment, la definició dels objectius o les funcions de la hisenda pública es fonamenta en el concepte d'**hisenda múltiple** desenvolupat per R. A. Musgrave, en el qual s'estableixen una sèrie d'objectius que ha de complir el sector públic en l'àmbit del sistema econòmic. Aquests objectius poden ser identificats per mitjà de tres funcions:

a) Funció assignativa. Efectuar ajustos per a aconseguir una assignació eficient dels recursos econòmics.

b) Funció redistributiva. Corregir la distribució de renda i riquesa resultant de l'actuació del mercat, per a aconseguir una distribució més justa o adequada.

c) Funció estabilitzadora. Garantir el funcionament estable de l'economia, ajudant-la en la consecució de nivells de creixement i desenvolupament adequats.

A continuació, revisarem els objectius perseguits per cadascuna de les funcions i en quina mesura aquests objectius no són garantits per un funcionament autònom del mercat, la qual cosa ens permetrà concloure per mitjà de quins instruments la intervenció del sector públic pot conduir a la seva consecució.

1.2.1. Funció d'assignació de recursos

Els supòsits bàsics de l'economia de mercat asseguren una assignació eficient dels recursos econòmics, una distribució de la renda d'acord amb l'aportació individual al procés productiu i l'ajust autònom o endogen a les pertorbacions del sistema, tendint sempre a la plena ocupació dels recursos. Ara bé, els supòsits sobre els quals s'estableix la visió clàssica per a aconseguir aquests objectius són extremadament rígids, i no sempre –més aviat rares vegades– troben satisfacció en la vida real.

Quan el mercat ofereix per a tots els béns un preu d'equilibri no distorsionat per l'existència d'efectes externs, i la producció es fa en condicions de competència perfecta, la demanda de cada bé o servei s'estableix en funció de la utilitat que proporciona a cada consumidor, i l'oferta es fa a costos mínims (per a evitar l'entrada de nous competidors en la producció). En una economia neoclàssica d'aquestes característiques, el mercat funciona correctament, i l'assignació de recursos resulta com més eficient millor.

Però si considerem que modernitzar el sector públic equival, en termes de l'economia pública teòrica, a apropar-ne la dimensió, l'estructura i el disseny institucional a un patró d'optimitat, entendrem que un sector públic òptim és aquell que corregeix les fallades del mercat i redistribueix la riquesa mitjançant una estructura de despesa, un sistema fiscal, un conjunt de regulacions i unes institucions que permeten, en cada context econòmic, fer màxim el benestar en la societat.

L'acció del sector públic serà necessària en aquelles circumstàncies en les quals el mercat no és eficient en el sentit de Pareto, o el que és el mateix, quan els agents econòmics no aconseguixin igualar el benefici marginal amb el cost marginal.

Les condicions necessàries per al funcionament eficient del sistema de mercat, que en cas de no complir-se estarien justificant la intervenció del sector públic, serien:

- els drets de propietat sobre els béns i els factors estan perfectament delimitats per les lleis,
- absència de béns públics,
- absència d'externalitats,
- tots els mercats són competitiu i
- els agents econòmics prenen les decisions davant l'absència d'incertesa (informació perfecta).

1) Drets de propietat

Exemple

Per exemple, la competència que hi ha als mercats difícilment s'assembla a la competència perfecta; la informació, o bé no està disponible per a oferents i demandants, o el seu cost la pot fer inassequible; els costos de transacció no són nuls, com suposa la teoria; la situació d'ofereents o demandants pot ser, per algun motiu, privilegiada, i utilitzar en conseqüència aquest privilegi per a obtenir beneficis, etc.

Una condició necessària perquè un sistema de mercat resulti operatiu és que hi hagi una acció col·lectiva prèvia per la qual s'estableixin els drets de propietat que regiran en la col·lectivitat, les regles de joc i un mecanisme repressor adequat per a evitar els comportaments oportunistes i sancionar els infractors.

Perquè aquest acord s'imposi, és necessari que els beneficis esperats superin els costos de la seva implantació i funcionament. En aquest sentit, un candidat ideal per a aconseguir aquesta finalitat és el sector públic, ja que en tenir el poder de coacció i la legislació, minimitzarà els costos de transacció implicats.

2) Béns públics

Els béns que és possible comprar al mercat mitjançant el pagament d'un preu tenen, en general, dues característiques. La primera consisteix en el fet que, en ser consumits per una persona, el benefici que s'obté de consumir-lo beneficia únicament la persona que el realitza. Així, un pastís o una peça de roba només poden ser utilitzats per una persona a cada moment. A vegades, el conjunt del bé pot ser utilitzat per més d'una persona, per exemple l'habitatge familiar, però l'espai ocupat per cada família és del seu ús exclusiu. La segona característica dels béns se centra en el fet que, per a consumir-los, cal pagar el preu que tinguin fixat al mercat, i queden excloses del seu consum aquelles persones que no hagin satisfet aquest preu. Els exemples anteriors, un pastís o una peça de roba, reuneixen també aquesta segona característica. En conseqüència, aquelles persones que satisfacin el preu del bé podran consumir-lo i obtenir, d'aquesta manera, la utilitat que per a elles posseeixi el bé en qüestió.

No obstant això, no tots els béns posseeixen les dues característiques anteriors, i és possible que presentin pautes de consum diferents, en particular:

- **Consum no rival.** El consum d'un bé per part d'una persona no exclou aquest mateix consum per part d'altres. Connectar el televisor no impedeix que altres persones també ho facin i consumeixin el servei. En presència d'un consum conjunt com el descrit, no resulta eficient excloure algú del seu consum, ja que el cost de l'extensió dels seus beneficis és nul. És possible incrementar la utilitat d'altres persones sense disminuir la de cap consumidor.
- **Consum no exclusiu.** No es pot excloure ningú del consum del bé, encara que no estigui disposat a suportar el cost. Això suposa la negació del principi d'exclusió: si no es paga per un bé es queda exclòs del seu consum. En béns com la defensa nacional o la lluita contra la contaminació atmosfèrica, és impossible que, una vegada subministrats, una persona resident pugui deixar de percebre els beneficis derivats d'aquests béns. En la mesura en què es presentin, en grau variable, les condicions de consum no rival i no exclusiu, estarem en presència de béns l'assignació eficient dels quals no podrà ser garantida pel mercat.

Els béns el consum dels quals és de manera simultània no rival i no exclusiva són **béns públics purs**. La provisió d'aquests béns per part del sector privat seria nul·la. Encara que una empresa privada pogués produir el bé defensa nacional, una vegada produït ningú el voldria pagar, ja que no seria possible excloure cap persona del seu consum. Ningú produeix un bé si és impossible trobar qui financi la despesa que comporta.

Exemple

Aquest és el cas de la defensa nacional, la provisió de llei i ordre (policia, presons, tribunals de justícia), sanitat ambiental, enllumenat públic, protecció contra incendis, etc.

També hi ha **béns públics mixtos**, que reuneixen parcialment les característiques de consum no rival i no exclusiu. En aquests casos, hi ha una demanda per part dels consumidors privats, però no és la més eficient, i es poden presentar casos de provisió insuficient o excessiva d'aquests béns, com a conseqüència de l'existència d'externalitats, concepte derivat de les característiques dels béns públics, que examinarem en el proper apartat. En qualsevol cas, els béns públics, en general, requereixen un tractament específic per part del sector públic.

Característiques	Exclusió	No-exclusió
Consum rival	Béns privats purs	Béns mixtos (p. ex., autovia col·lapsada)
Consum no rival	Béns mixtos (p. ex., televisió per cable)	Béns públics (p. ex., defensa nacional)

Com que la societat decideix de manera democràtica que el bé ha de ser produït, es fa imprescindible la creació d'un mecanisme de finançament per part d'aquells que es beneficien del seu consum, és a dir, el conjunt de la col·lectivitat. En general, el mecanisme triat són els **impostos**.

Es plantegen, per tant, dues decisions que, forçosament, s'han de realitzar per mitjà de les institucions d'elecció col·lectiva: la quantitat del bé públic que es vol i el seu procediment de finançament concret. En tots dos casos hi ha solucions conceptuals, però l'elevat nombre de persones a les quals afecta la decisió i la dificultat per aconseguir que les persones revelin tant la quantitat de bé que volen com el preu que estarien disposades a pagar fan que aquestes solucions siguin escassament aplicables. En lloc d'això, cal optar per procediments de delegació de les decisions als òrgans polítics triats, en la confiança que aquests sabran aproximar les quantitats del bé a l'òptim social.

S'entén per **béns públics** aquells béns i serveis pels quals no hi ha mercat, situació que es produeix quan ens trobem davant el següent:

- **No-rivalitat en el consum**, és a dir, que els beneficis que produeix el consum d'un bé no es limiten al consumidor en concret que adquireix el bé, sinó que es troben disponibles també per a altres consumidors.
- **Impossibilitat d'exclusió**, situació que es produeix quan no existeix la manera d'impedir el consum a aquells individus que no paguin un preu pel consum del bé.

Aquests serveis no poden ser prestats pel mercat perquè els individus no revelarien les seves preferències en no poder excloure'ls del consum, i es mostraria un comportament insolidari (*free-rider*) d'usuari gratuït d'aquests béns. Cal que el sector públic intervingui per garantir una oferta mínima i equitativa d'aquests béns i serveis, i per determinar els criteris de repartiment del cost de la provisió del bé.

3) Externalitats

El concepte d'**efecte extern o externalitat** es pot definir com l'efecte de la producció o consum d'un bé o servei sobre aquells que no en són productors o consumidors. Aquests efectes poden ser positius o negatius, i representen beneficis socials (educació, protecció sanitària, etc.) o costos socials (contaminació, inseguretat, etc.), respectivament.

Les dues característiques anteriors no es presenten com una alternativa absoluta, sinó que els béns les solen posseir en major o menor grau. Així, els beneficis d'una campanya de vacunació afecten primordialment les persones que són vacunades, però també les que no ho són, ja que disminueix el risc de contagi per a aquestes últimes a causa de l'actuació de les primeres; reben, per tant, un benefici extern o economia externa. En sentit contrari, és possible observar deseconomies externes quan l'acció d'una persona introdueix costos per a una altra, per exemple, els abocaments d'una fàbrica que contamina un riu i obliga a una depuració de les aigües d'una ciutat veïna. Els residents en aquesta ciutat han de finançar els costos de la depuració, i reben, per tant, la deseconomia externa.

En general, es coneix aquests fenòmens –economies i deseconomies externes– amb el nom d'*externalitats*.

- Hi haurà **provisió insuficient** quan les externalitats siguin positives, ja que hi haurà beneficiaris externs la demanda dels quals no es tindrà en

compte (no són consumidors o usuaris directes), per exemple: educació, sanitat o transports públics.

- D'altra banda, hi haurà **provisió excessiva** quan les externalitats siguin negatives, ja que els consumidors només tenen en compte la seva demanda directa, sense considerar els costos que repercuteixen sobre altres persones (que disminuirien la demanda), per exemple, les indústries contaminants.

En qualsevol cas, el nivell de producció no serà el socialment eficient.

En el cas de la contaminació del riu, és possible que no sigui necessari el tancament total de la fàbrica, sinó que n'hi hauria prou amb el fet d'obligar-la a subvencionar totalment o parcialment la depuració, la qual cosa es pot fer tant a la ciutat com a la mateixa fàbrica. En l'exemple de la vacunació, si no intervé la subvenció pública, el nombre de persones vacunades no aconseguirà el nivell eficient.

En tots dos exemples, tret que hi hagi acords voluntaris entre productors i receptors de l'externalitat, es fa necessària la intervenció del sector públic de manera que s'aproximi el volum de producció o consum al que s'estima com a socialment eficient.

El procediment d'intervenció del sector públic en aquest àmbit dependrà de les característiques de les externalitats en cada cas concret.

- Si són positives, és possible subministrar el bé o servei de manera gratuïta (sanitat o educació obligatòria), o oferir subvencions a la producció que permetin reduir el cost i augmentar el consum (habitatge o transports públics).
- Si són negatives, el nivell de producció o consum es pot reduir per mitjà de regulacions, prohibicions i limitacions (protecció del medi ambient), o establint impostos que augmentin el cost i redueixin la demanda (impostos sobre contaminació).

Es produeixen externalitats quan les activitats econòmiques produeixen efectes externs, és a dir, sobre terceres persones que no són productors o consumidors dels béns. Aquests efectes poden ser positius o negatius.

Com que aquests beneficis o costos externs no entren en els càlculs en què es basen les decisions sobre producció, tendirà a produir-se massa poc quan les externalitats són beneficis i a l'excés quan es tracti de costos, en comparació dels nivells de producte socialment eficients.

Aquestes externalitats proporcionen una base lògica que justifica la intervenció del sector públic, o per mitjà de la regulació de l'activitat en qüestió mitjançant la producció pública o per mitjà del sistema de preus imposant sancions per les externalitats negatives i retribuint, via subvencions, les positives.

4) Competència imperfecta

Al marge dels casos analitzats en apartats precedents, la funció assignativa del sector públic també es pot defensar des d'un enfocament diferent. Fins ara, ens havíem basat en l'existència de fallades del mercat pel **costat de la demanda**, però també podem enfocar el problema pel **costat de l'oferta**, en concret considerant el cas de les empreses amb rendiments a escala creixents.

La competència als mercats assegura l'assignació eficient de recursos quan cadascun dels mercats es trobi en una situació tecnològica caracteritzada per rendiments a escala constants o decreixents. Si aquesta situació no es produeix sinó que, a mesura que augmenta la grandària de l'empresa, es produeixen més rendiments, les empreses petites seran expulsades del mercat, i s'arribarà a la situació de monopoli. Com que el monopoli no iguala el cost marginal de producció al preu de venda perquè incorreria en pèrdues, l'assignació de recursos resultant no serà l'eficient.

L'eficiència assignativa no es garanteix quan els productors no actuen en règim de competència. En el cas dels monopolis, el productor pot limitar l'oferta per augmentar el preu i maximitzar beneficis, amb la qual cosa la producció serà inferior a la que hi ha en una situació òptima.

En general, els serveis públics (aigua, gas, electricitat, telèfon, ferrocarrils, autopistes, etc.) són sectors caracteritzats per un gran volum d'inversions inicials que condueixen a estructures de costos decreixents, la qual cosa les converteix en **monopolis naturals**, ja que la magnitud de les inversions inicials i el cost en què s'incorre fins a arribar a un nombre mínim d'usuaris dificulta l'entrada de competidors en el sector.

El sector públic pot intervenir de manera directa establint la propietat pública o **nacionalització** de les empreses que siguin monopolis naturals, per establir els preus de venda. Una altra possibilitat consisteix a intervenir de manera indirecta, regulant les condicions del mercat: controlant o limitant les tarifes, o establint lleis antimonopoli.

Davant mercats de competència imperfecta amb costos a escala creixents, les empreses de dimensions reduïdes podran ser expulsades del mercat perquè a mesura que augmenta la grandària de les empreses també ho faran els seus costos.

S'arriba, d'aquesta manera, a una **situació de monopoli** en què la provisió de béns i serveis en règim de monopoli és inferior a la volguda per la societat. Els serveis públics s'acaben convertint en monopolis naturals perquè els costos elevats de les inversions inicials i el cost necessari per a arribar a un nombre mínim d'usuaris dificulten l'entrada de competidors en el sector. Es justifica, per tant, la intervenció del sector públic en aquest mercat per a millorar la situació dels consumidors regulant els preus de venda, establint una normativa antimonopoli, etc.

5) Informació imperfecta

Quan els consumidors no tenen un accés igual a la informació sobre productes i mercats, quan la informació sobre les oportunitats del mercat i la tecnologia de la producció no està disponible d'una manera igual per a tots els productors o quan els factors de producció tenen limitacions per a moure's d'acord amb aquesta informació, les forces del mercat no s'assignaran eficientment.

Tot això aconsella la intervenció del sector públic per a facilitar l'accés a una informació veraç sobre els productes que hi ha al mercat garantint uns mínims de qualitat i impossibilitant la manipulació de la informació.

1.2.2. Funció redistributiva

La segona gran funció de la hisenda pública consisteix a fer ajustos en la distribució de la renda. La lliure competència de les forces de mercat, si bé pot assignar eficientment els recursos econòmics –amb les limitacions exposades–, dóna origen a una distribució de la renda segons la productivitat dels recursos aportats al procés productiu. No obstant això, aquesta distribució no és jutjada habitualment com la volguda o justa, ja que comporta profundes desigualtats, ocasionades, almenys en part, per les diferents dotacions personals de cada un dels recursos econòmics.

Amb la redistribució de la renda i del patrimoni o riquesa s'intenta aconseguir una distribució diferent de la que es produeix de manera ordinària o espontània segons el sistema econòmic nacional respectiu i conformement a les institucions jurídiques (propietat privada, herència, etc.) i a les relacions que es produeixin entre els diferents subjectes socioeconòmics.

Aquest model de redistribució no pot ser considerat socialment just o equitatiu perquè pot provocar grans desigualtats entre els individus.

Per mitjà del sector públic, es pot redistribuir la renda seguint criteris basats en la **justícia social**. Això requereix el poder coactiu i normatiu del sector públic perquè s'accepti una translació de renda dels individus amb més poder

adquisitiu cap a les persones amb menys capacitat econòmica. Aquesta redistribució de la renda per part del sector públic es pot dur a terme mitjançant dos mecanismes:

1) Redistribució de la renda per mitjà de la despesa pública

Sens dubte, l'instrument principal per a dur a terme una política fiscal redistributiva és la despesa pública, considerada en el sentit més ampli, ja que es pot aplicar amb diferent intensitat en diversos sectors econòmics i alterar els preus relatius de béns i serveis.

No obstant això, l'impacte redistributiu més gran s'aconsegueix amb la despesa de **transferències** (subvencions i desemborsaments sense contraprestació), sempre que s'adreci a afavorir els individus més mal situats en l'escala de rendes.

En primer lloc, aquestes transferències es plasmen en el subministrament gratuït de determinats béns col·lectius (educació, sanitat, etc.) o en les subvencions a empreses que presten determinats serveis (per exemple, de transport), perquè puguin oferir un preu inferior al seu cost, i disminuir així les despeses dels individus de renda més baixa. En aquest sentit, els béns preferents es constitueixen també en un curs d'actuació de la política redistributiva. Totes aquestes actuacions es poden definir com a **transferències en espècie**.

Però també és possible centrar la redistribució en **transferències monetàries**, lliurant quantitats de diners en efectiu a aquelles persones el nivell de renda de les quals es vulgui millorar fins a determinats nivells, per exemple: beques d'estudi, pensions de vellesa o invalidesa, ajudes familiars, etc.

2) Redistribució de la renda per mitjà dels impostos

La política tributària sol ser redistributiva de les rendes a qualsevol país. N'hi haurà prou que gravi amb més intensitat les rendes del capital que les rendes del treball, encara que totes dues siguin de la mateixa quantia, perquè atenuï la desigualtat de les rendes individuals. Però on té el seu camp d'acció natural és en la **renda personal**, en la fase de distribució personal de la renda nacional.

La diferència entre la renda personal i la renda disponible es determina per l'exacció de l'impost personal sobre la renda. Aquest impost sol ser progressiu i, a més, pot discriminar el gravamen de les rendes segons la seva font: el treball o el capital, i disposa d'un mínim exempt. També pot establir diferències en determinar la quantitat que s'ha de pagar a la hisenda pública (quota tributària), per a afavorir més que proporcionalment a les unitats familiars properes al nivell de pobresa, segons el nombre de fills o ascendents a càrrec del contribuent, despeses de malaltia, etc.

Per això, l'impost sobre la renda personal es presenta en les societats modernes com un dels millors instruments per a la reducció de les desigualtats existents, si bé exigeix una administració tributària eficaç i la col·laboració dels contribuents.

1.2.3. Funció estabilitzadora

Amb aquesta rúbrica, s'amaguen dues subfuncions diferents, però clarament relacionades:

- garantir un nivell acceptable d'estabilitat en les variables macroeconòmiques principals, i
- ajudar a la consecució de taxes de creixement i desenvolupament econòmic que contribueixin a incrementar el benestar social.

En la visió tradicional de la política d'estabilització, la hisenda pública, mitjançant la política fiscal, ha de tendir a compensar els descensos en la demanda agregada produïts per la crisi econòmica, per a així mantenir l'ús dels recursos. En conseqüència, la despesa pública ha de ser superior als ingressos, o per increment de la despesa o mitjançant una reducció dels impostos. D'aquesta manera, es produirà un increment de demanda, pública o privada, respectivament, que absorbirà els recursos ociosos.

Mitjançant una **política fiscal expansiva** (basada en un increment de la despesa pública o una reducció dels impostos) es pot compensar un descens de la demanda en èpoques de crisi econòmica; o bé es pot frenar un creixement excessiu en èpoques de bonança econòmica mitjançant una **política fiscal restrictiva** de reducció de la renda disponible, per mitjà de la restricció de la despesa pública o l'increment del nivell d'impostos.

Des del punt de vista del desenvolupament econòmic, el sector públic ha d'intervenir per ajudar en la consecució dels nivells volguts. Això implica l'existència de creixement econòmic juntament amb una sèrie de canvis subjacents en els mecanismes institucionals, estructurals i tècnics, és a dir, canvis en les estructures de producció, distribució, consum i assignació de recursos.

1.3. Dimensió del sector públic

L'activitat exercida pel sector públic, tant en termes quantitius com qualitatius, constitueix un pilar necessari per al funcionament del sistema econòmic. Això fa necessari tenir algun indicador que ens permeti determinar la dimensió del sector públic.

Els **índexs estadístics** principals de mesura de la grandària del sector públic es poden classificar en tres grups depenent de si fem les despeses, els ingressos o altres estimadors de l'activitat del sector públic.

1.3.1. Indicadors basats en la despesa pública

1) El volum de despesa pública expressada en percentatge del PIB:

$$\frac{\text{Despesa total del sector públic}}{\text{PIB}} \times 100$$

Aquest indicador mostra la xifra de negoci que gestiona l'administració pública. Per tant, un valor elevat d'aquest índex mostrarà una capacitat elevada de l'administració per a actuar sobre l'assignació de recursos econòmics de la societat en la qual intervé. No obstant això, cal tenir en compte que aquest indicador no mostra:

- L'absorció de recursos reals feta per l'administració.
- El percentatge de producció i renda que genera.
- Les alteracions que l'activitat financera introdueix en l'assignació de recursos productius disponibles.

2) El volum de despesa pública deduïdes transferències, en relació amb el PIB:

$$\frac{\text{Despesa total del sector públic} - \text{despesa en transferències}}{\text{PIB}} \times 100$$

Aquest indicador, a diferència de l'anterior, compara dues magnituds homogènies, atès que el PIB no inclou els pagaments de transferència. Per tant, aquest índex ens mostra l'assignació de recursos reals del sector públic, encara que incorre en les altres dues carències assenyalades en l'indicador anterior.

1.3.2. Indicadors basats en els ingressos públics

1) El volum d'ingressos públics de caràcter coactiu expressat en percentatge del PIB

$$\frac{\text{Ingressos coactius totals del sector públic}}{\text{PIB}} \times 100$$

Aquesta relació rep, habitualment, el nom de *pressió fiscal*, i estan determinats els ingressos coactius del sector públic per la suma dels impostos directes, indirectes i les cotitzacions obligatòries per al finançament del sistema de seguretat social.

2) El volum de pressió fiscal dividit entre el PIB *per cápita*.

$$\frac{\text{Impostos totals} / \text{PIB}}{\text{PIB/població}} \times 100$$

Aquesta relació es denomina *esforç fiscal* i en aquest cas concret es correspon amb l'índex de Frank.

1.3.3. Altres indicadors de la dimensió del sector públic

Hi ha altres indicadors estadístics que tracten d'avaluar la dimensió del sector públic des del punt de vista de l'ús directe dels recursos, com:

1) La proporció de l'ocupació del sector públic en l'ocupació total

$$\frac{\text{Ocupació sector públic}}{\text{Ocupació total}} \times 100$$

Aquest indicador ens permet conèixer l'ús directe de la força laboral per part del sector públic, es pot considerar com un mesurament de la contribució aportada pel sector públic a l'ocupació total o com un mesurament de l'absorció de l'oferta total de mà d'obra per part del sector públic.

2) La proporció de la producció del sector públic dins de la producció total o valor afegit pel sector públic a la formació del PIB:

$$\frac{\text{Valor afegit brut generat pel sector públic (VAPsp)}}{\text{PIB}} \times 100$$

Aquest índex permet apreciar la dimensió relativa del sector públic dins de l'activitat econòmica total de la societat i, per tant, la contribució directa del sector públic a la formació de la renda, encara que no mostra la dimensió total del sector públic ni els seus efectes sobre l'economia del país. De totes maneres, resulta un indicador interessant per a determinar l'eficàcia relativa dels sectors públic i privat.

Activitat

A la vista del compte resumit de les administracions públiques que apareix a continuació, calculeu el pes de la despesa pública en l'economia utilitzant els índexs corresponents, i tenint en compte que la quantitat corresponent al PIB és de 650.600 u. m.

Recursos no financers	257.263
Recursos corrents	250.132
Impostos sobre producció i importacions	74.207
Impostos corrents sobre renda i patrimoni	68.197
Cotitzacions socials	88.080
Altres recursos corrents	19.648
Recursos de capital / transferències de capital	7.131

Índex de Frank

Mitjançant aquest índex, es pretén constatar que sota el supòsit que dos estats tenen el mateix percentatge d'impostos sobre la renda (suporten la mateixa pressió fiscal), el resident de l'estat en què la renda personal *per capita* fos més elevada faria menys sacrifici en el pagament dels impostos.

Impostos sobre el capital	2.451
Ajudes a la inversió i altres transferències de capital	4.680
Utilitzacions no financeres	257.492
Utilitzacions corrents	224.032
Remuneració d'assalariats	66.367
Consums intermedis	26.458
Subvencions	7.117
Adquisicions per a transferències socials en espècie	16.389
Prestacions socials diferents de les transferències	78.493
Interessos	20.160
Altres despeses corrents	8.048
Utilitzacions de capital	33.460
Formació bruta de capital	21.912
Adquisició d'actius no financers	740.
Transferències de capital	10.808
Capacitat o necessitat de finançament	-229

1.4. Descentralització i funcions del sector públic

Durant molt temps, els corrents principals de pensament econòmic (classicisme, marginalisme, keynesianisme) han tingut en compte, en general, la hisenda pública des d'una òptica unitària, sense plantejar-se les qüestions teòriques derivades de l'existència en l'espai de l'estat de diferents centres amb capacitat de decisió respecte a ingressos i despeses públics a diferents nivells. La superació d'aquest concepte ha conduït a l'aparició de l'estudi de les hisendes d'àmbit geogràfic menor que l'estatal, l'enfocament del qual se centra en els problemes espacials relatius a l'activitat financera del sector públic.

Des d'aquest punt de vista, la **hisenda local** s'ocupa de la interrelació entre les diverses unitats subcentrals de govern i també dels problemes interns de cadascuna d'elles:

El primer d'aquests objectius és el que correspon en sentit estricte al **federalisme fiscal**, és a dir, a l'estudi de les relacions entre els diversos nivells d'hisenda. L'anàlisi se centrarà en aquesta matèria, que és l'autènticament rellevant als efectes d'un estudi global sobre hisenda pública, ja que al seu torn conté els trets fonamentals del segon aspecte.

Al seu torn, l'estudi del federalisme fiscal es pot abordar des de dues òptiques diferents, en funció del procés mitjançant el qual es determinen les diferents etapes en què s'articula.

- En una primera etapa cal delimitar els diferents nivells d'hisenda pública, quant a jerarquia (central, autonòmic, local, etc.) i quant a elecció i delimitació de les unitats que configurin cadascun dels nivells establerts.
- Posteriorment, cal assignar a cadascuna les seves competències i limitacions corresponents relatives a la seva disposició sobre ingressos i despeses públics.

Convé observar que tots dos aspectes estan estretament lligats, ja que és possible determinar el nombre i la grandària òptima de les hisendes subcentrals a partir de l'anàlisi teòrica de les competències que assumirien i, *a contrario sensu*, resulta factible establir un esquema òptim de competències assignades a aquestes hisendes en funció de les seves característiques espacials i poblacionals. També és important destacar que l'anàlisi econòmica no té en compte alguns dels aspectes polítics d'aquesta matèria, ja que moltes vegades la **descentralització fiscal** no solament és un procés de descentralització administrativa per a la millora de l'eficiència, sinó també revesteix característiques d'acord o pacte polític entre diferents comunitats amb característiques diferencials.

La solució correcta a aquestes qüestions passa per les respostes que es donin a dos aspectes crucials en el marc del federalisme fiscal. Es tracta, en primer lloc, de determinar quina extensió de població es veu efectivament beneficiada per la provisió dels diferents béns i serveis públics, i simultàniament establir els volums òptims de producció d'aquests béns i serveis ateses les seves estructures de costos respectives.

El problema fonamental es presenta des del moment en què no sempre coincideix la població beneficiada per un bé o servei públic amb la que seria necessària per a garantir una producció òptima, tenint en compte l'estructura de costos existent.

L'objectiu és, doncs, doble, i consisteix a aconseguir un equilibri entre la difusió espacial dels efectes externs o externalitats entre les diverses hisendes i garantir un nivell d'economies d'escala determinat (o minimització de costos) en la producció. En suma, es pot dir que s'intenta aconseguir una teoria de la descentralització, que si bé no és capaç d'atendre perfectament i en tota la seva extensió aquest fenomen, sí que és capaç de subministrar un bon marc d'anàlisi d'aquestes relacions complexes. Les possibles limitacions dels aspec-

tes espacials de la hisenda pública es poden explicar a causa de la diversitat dels factors que s'han de tenir en compte, que, sense ànim d'exhaustivitat, podem resumir en els següents:

- gradualisme dels efectes externs en l'àmbit espacial,
- costos del servei en funció del volum de producció, del nombre de consumidors i de la superfície afectada,
- els problemes de congestió, i
- les diferències de preferències i de rendes entre els diferents consumidors i les diverses comunitats.

Des d'un punt de vista econòmic, la descentralització estarà justificada en la mesura en què permeti aconseguir els objectius d'eficiència (assignació eficient), equitat (redistribució), i estabilització, que constitueixen les raons bàsiques d'intervenció del sector públic en l'economia.

1.4.1. Funció assignativa

L'anàlisi econòmica elemental recomana que els béns i serveis públics siguin proveïts pel sistema que resulti més eficient i més barat, entenent com el **més eficient** aquell sistema que proporciona més benestar, i com el **més barat**, el que minimitzi el cost dels recursos emprats.

Una vegada determinats quins són els béns i serveis de què correspon proveir el sector públic, el pas següent consistirà a determinar quin és el nivell de govern més apropiat per a proveir d'un bé o servei públic determinat.

Encara que la provisió central de béns públics purs permet minimitzar el cost per persona en estendre al màxim el nombre de beneficiaris, pot provocar pèrdues de benestar en unificar el nivell de provisió, amb independència de les preferències dels ciutadans.

La descentralització en la provisió de béns públics permetrà diversificar les ofertes en funció de les preferències dels ciutadans. Si l'objectiu de la descentralització és minimitzar la pèrdua de benestar dels ciutadans, serà imprescindible confrontar els beneficis d'aquesta descentralització amb la funció de cost de la provisió d'aquests béns per als ciutadans.

L'existència de **béns públics locals**, caracteritzats pel fet que els beneficis que es deriven del seu subministrament queden geogràficament concentrats en una àrea notablement inferior a la que correspon al territori nacional, aconsella que les qüestions que hi estan relacionades siguin decidides a un nivell d'hisenda pública que inclogui exclusivament els ciutadans que hi estan directament afectats, és a dir, que hi hagi una correspondència clara entre tots dos. Per tant, en la presa de decisions els governs territorials tindran en compte únicament els beneficis i costos dels seus ciutadans residents.

Així doncs, l'existència de béns públics locals fa aconsellable la seva provisió per nivells de govern d'un àmbit jurisdiccional similar al de beneficiaris del bé o servei públic, i és recomanable que hi hagi una equivalència entre tots dos, i evitar així les externalitats.

Atesa la característica espacial dels béns públics, es podria afirmar que ja hi ha una raó *a priori* per a l'existència de jurisdiccions de diferents nivells: determinar quina jurisdicció hauria de proveir de qualsevol bé o servei públic és una cosa que necessitaria una consideració detallada en cada cas. Es podria parlar de dos nivells de decisió: en **primer lloc**, s'hauria de decidir si el servei hauria de ser proveït per una autoritat central o subcentral; i en **segon lloc**, en el cas que hi hagi una provisió subcentral, s'hauria de decidir quina grandària d'autoritat subcentral l'hauria de proveir.

Hi ha diverses raons que poden justificar el fet que la descentralització sigui més eficient que la centralització per a la provisió de béns públics locals.

- En primer lloc, com que els governs territorials són més a prop dels ciutadans de cada jurisdicció local que el central, coneixeran molt millor les seves necessitats i les seves preferències.
- En segon lloc, la descentralització es presenta com una alternativa més bona quan les preferències dels residents de diferents jurisdiccions no són homogènies, ja que permet diferents nivells de subministrament dels diferents serveis públics en cada jurisdicció de manera més d'acord amb aquestes preferències.

Fins aquí s'ha considerat que els béns i serveis públics són **purs**, és a dir, béns que presenten la característica de no-rivalitat en el consum.

No obstant això, en la realitat la majoria de béns públics presenten característiques d'impuresa o de congestió, en el sentit que una vegada proveït un nivell determinat d'un bé o servei, l'augment del nombre de consumidors tendeix a fer disminuir la utilitat dels consumidors anteriors.

L'existència de béns públics impurs introdueix en l'anàlisi un element nou com és la **grandària de població**: hi ha un volum de població determinat que maximitza els beneficis que es poden obtenir per la provisió d'un nivell determinat del bé o servei.

Un bé públic impur deixa de tenir sentit des d'una perspectiva geogràfica, en no importar que territorialment els seus beneficis es puguin estendre a tot un territori, si la grandària òptima de població a la qual ha de ser prestat correspon només a una part d'aquest.

La descentralització fiscal ofereix, a més, un nou avantatge que consisteix en **la mobilitat entre jurisdiccions**.

Charles Tiebout va introduir el 1956 la hipòtesi de mobilitat entre jurisdiccions en l'anàlisi de la descentralització, i la considerava com un mecanisme d'adequació entre l'oferta del sector públic i la demanda dels ciutadans. Resumint el plantejament teòric del model de Tiebout, s'hi parteix del supòsit de mobilitat perfecta dels ciutadans dins d'un estat, la qual cosa incita al desplaçament de la població cap a aquelles zones geogràfiques l'estructura d'ingressos i despeses públics de les quals s'adapti més a les seves preferències. A causa dels desplaçaments espacials entre diferents jurisdiccions dels votants, es creen grups de població amb preferències similars tant per l'oferta de béns públics com pel seu finançament. Estem, en realitat, en presència d'un procés molt semblant al de mercat, que s'ha denominat com *el vot amb els peus*. Aquest mecanisme conduirà a jurisdiccions habitades per individus idèntics i a una adequació perfecta entre oferta pública i demandes individuals.

És evident que les hipòtesis de Tiebout són poc realistes, ja que, a més de suposar nuls els costos de desplaçament entre diverses comunitats, prescindeix de factors com la variació en el cost de producció dels béns i serveis públics, en augmentar el nombre de consumidors o la complexitat de l'administració fiscal per a atendre el nombre de jurisdiccions que satisfacin de manera òptima les preferències de tots els ciutadans. Malgrat tot, no és possible negar la importància teòrica del model de Tiebout, en particular en fer-ne abstracció i fixar-se en l'axioma implícit en el seu plantejament:

La creença que els nivells subcentrals de govern, en estar més propers als individus, són capaços de captar amb més precisió les seves preferències sobre ingressos i despeses públics, per la qual cosa poden satisfer millor les seves necessitats.

Tiebout i federalisme fiscal

Aquesta idea ha estat el punt de partida de nombrosos estudis sobre federalisme fiscal, per la qual cosa cal destacar la seva contribució.

D'acord amb els postulats de Tiebout, és possible determinar el nivell òptim de provisió d'un bé públic; sempre serà més eficient (o almenys igual d'eficient) la provisió d'aquesta quantitat de bé públic per cadascun dels nivells descentralitzats d'hisenda pública, que la que pogués fer una única hisenda central de qualsevol quantitat d'aquest bé públic repartida uniformement en totes les jurisdiccions.

1.4.2. Funció de distribució

D'acord amb **Musgrave**, per a ser eficaç, la redistribució fiscal ha de ser uniforme dins d'una àrea en la qual hi hagi un grau alt de mobilitat de capital, treball i residència; i ha de ser una funció del govern de la nació. Però aquest autor distingeix entre **redistribució obligatòria** i **voluntària**, i afirma que en-

cara que l'obligatòria no és factible en l'àmbit local, ja que els residents que hi surtin perdent poden fugir amb facilitat, es pot fer un raonament a favor de la redistribució com a funció local en termes de l'enfocament voluntari.

Segons **King**, la raó principal per a no considerar que les autoritats subcentrals hagin de tenir poders redistributius és que, segons es creu, sorgirien més problemes per a qualsevol àrea que intentés aconseguir una distribució més igualitària de rendes que d'altres.

Alguns autors afirmen que és possible que les autoritats subcentrals puguin actuar conjuntament i formular una sola política amb la qual cadascuna d'elles estaria d'acord, encara que assenyalen també que aquest acord no és gaire probable que es compleixi:

- Una primera objecció és que si l'objectiu és una política uniforme, és probable que pugui ser formulada a un cost d'organització més baix per una sola autoritat central, que per una sèrie d'autoritats subcentrals que negociïn l'una amb l'altra.
- Una altra objecció és que la descentralització de la formulació d'una política d'aquesta manera podria significar que la política no seria més (o menys) progressiva, fins i tot si una àmplia majoria de població volgués que fos així.

Les objeccions a la participació subcentral en la funció de redistribució semblen més febles, no obstant això, si s'accepta l'opinió de **Pauly** que la redistribució és essencialment un bé públic. Aquesta afirmació es pot fer sobre la base que la satisfacció derivada per aquells que paguen els impostos necessaris per a alleujar la pobresa és no rival i exclouïble. Perquè la redistribució sigui un bé públic cal creure que una persona rica es beneficia principalment, si no de manera exclusiva, de la redistribució empresa per la seva autoritat subcentral.

Com a norma general, hi ha raons essencials per a considerar que el nucli de la funció de distribució està assignat a la hisenda central. Es poden assenyalar tres tipus de raons en aquest sentit:

1) Les mesures redistributives adoptades pels governs subcentrals tenen efectes assignatius negatius, en provocar ineficiències en la localització dels individus i de les empreses. El preu relatiu dels factors es veurà alterat entre territoris diferents a causa de les diferents polítiques redistributives, i alterarà així les decisions de localització dels factors.

2) Les mesures fiscals de caràcter redistributiu adoptades pels governs subcentrals no resulten efectives com a conseqüència de la mobilitat dels factors gravats, ja que es poden evitar mitjançant aquesta mobilitat.

Observació

Aquesta opinió es pot fonamentar assenyalant que és més probable que els individus obtinguin utilitat de donar als seus veïns que a uns estranys distants; és a dir, que l'altruisme del ric s'inspira més aviat pel costat de la pobresa i és més probable que vegin la pobresa de les seves àrees.

3) Les mesures redistributives adoptades pels governs subcentrals poden tenir efectes perversos, i provocar un efecte redistributiu de signe contrari al pretès. El factor clau consisteix de nou en la mobilitat de la població: una política fortament redistributiva implantada exclusivament per una hisenda subcentral provocarà amb tota probabilitat moviments de sortida de la jurisdicció per part dels rics i moviments d'entrada de pobres, la qual cosa pot generar que aquesta política acabi tenint efectes perversos. No obstant això, el supòsit de lliure mobilitat interjurisdiccional no es produeix exactament en la realitat. En la pràctica, aquesta mobilitat apareix limitada pels costos de desplaçament i per les condicions concretes que presenta el mercat del factor gravat.

Fins i tot si és cert l'anterior, la descentralització d'algunes despeses redistributives pot ser més eficient si es prenen les mesures adequades.

1.4.3. Funció d'estabilització

Hi ha, sens dubte, menys suport a la participació subcentral en la funció d'estabilització.

En realitat, la creença general és que les autoritats subcentrals no han d'exercir cap paper en aquest punt.

La raó d'això no sembla basar-se en la creença que les opinions sobre política macroeconòmica no varien d'una àrea a una altra; és més, es podria acceptar realment que les opinions i preferències sobre estabilització difereixen entre una part d'un país i l'altra. No obstant això, hi ha raons importants per a negar la participació en aquesta funció a les autoritats locals.

En primer lloc, pel que fa a la **política fiscal**, cal assenyalar que el fet que les economies subcentrals siguin molt interdependents amb altres provocarà que una política fiscal aplicada localment es difumini amb rapidesa entre totes les jurisdiccions. Per tant, la seva efectivitat en la jurisdicció que l'apliqui seria mínima i causaria efectes externs a les altres. La política fiscal ha de ser aplicada, així doncs, en un marc d'economia tancada per a evitar que els efectes sobre la demanda perdin eficàcia.

En segon lloc, pel que fa a la **política monetària**, cal destacar que els governs subcentrals no en tenen en no poder emetre diners. No obstant això, cal no oblidar que la política monetària és un element fonamental en el disseny de polítiques d'estabilització i cal que estigui coordinada amb la política fiscal.

En tercer lloc, la política d'estabilització requereix actuar amb el dèficit i el superàvit pressupostaris, i precisar així una determinada política de deute públic.

Activitat

Responeu de manera raonada si són verdaderes o falses les afirmacions següents:

1. L'empresa municipal de Transports de Barcelona no forma part de les administracions públiques.
2. L'indicador de despesa pública total no financera en percentatge del PIB representa el volum de producció de les administracions públiques respecte a la producció total del país.
3. L'indicador de capacitat o necessitat de finançament s'obté com a diferència entre els ingressos totals i les despeses totals.
4. Una de les diferències entre les administracions públiques i les empreses públiques és que les empreses públiques produeixen béns i serveis destinats a la venda, mentre que les administracions públiques produeixen fonamentalment serveis no destinats a la venda.
5. Els béns públics poden ser considerats com una categoria especial d'externalitat.
6. En el cas de béns o activitats que generen externalitats positives, es considera que el mercat produirà una quantitat inferior a l'òptima.
7. En presència d'activitats de producció que generen externalitats negatives, una subvenció, perquè es redueixi la producció, no pot fer que els agents contaminants produeixin quantitats eficients.
8. Les externalitats sempre són de caràcter negatiu.
9. Els saldos de les administracions públiques i del sector públic empresarial es recullen en l'indicador de capacitat o necessitat de finançament en percentatge del PIB.
10. El funcionament del mercat no garanteix una provisió eficient de béns públics purs perquè són béns d'exclusió impossible, i la demanda seria insuficient, ja que els consumidors es resistirien a pagar el cost complet del subministrament del bé.

2. El pressupost públic

2.1. Concepte i característiques del pressupost

Les diferents definicions de *pressupost del sector públic* que hi ha coincideixen a apuntar com a característiques principals les que assenyalava **Neumark** quan definia el **pressupost** de la manera següent:

"resum sistemàtic i xifrat de les previsions de despesa i de les estimacions d'ingressos previstos per a finançar aquesta despesa pública, confeccionat en períodes regulars."

A partir d'aquesta definició podríem destacar les característiques següents del pressupost públic:

- 1) És un acte de previsió en el doble vessant de les despeses i dels ingressos necessaris per a finançar-los durant un període de temps determinat.
- 2) És una previsió de caràcter normatiu, en la mesura que obliga el govern respecte i l'administració al seu compliment, des d'una doble perspectiva política i jurídica.
- 3) És una presentació comptable dels ingressos i despeses públics, atès que en la seva preparació i en la seva execució segueix les normes del Pla general de comptabilitat pública.
- 4) Està formalment equilibrat, és a dir, al costat de les partides de despeses s'inclouen necessàriament les dels ingressos necessaris per a finançar-los.
- 5) S'elabora periòdicament, és a dir, és necessària la seva elaboració durant períodes iguals i successius.

Els pressupostos són, per tant, un acte de previsió comptable de l'activitat financera de les administracions públiques, i constitueixen un instrument per a possibilitar el control polític, social i jurídic de l'activitat financera.

En el pressupost es dóna un tractament absolutament diferenciat a les despeses (obligacions) i als ingressos (drets) que s'ha de reconèixer durant l'exercici pressupostari: per a les obligacions, els pressupostos fixen les xifres màximes, els límits que en cap cas poden ser depassats. Per als drets, es parla simplement de *liquidació*, sense establiment de límits, i té un caràcter merament d'estimació.

Normes pressupostàries principals vigents a Espanya

Les normes pressupostàries principals vigents a Espanya en l'actualitat són:

- La Constitució espanyola del 27 de desembre de 1978, que dedica fonamentalment a aquesta matèria el títol VII.
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html
- El Text refós de la llei general pressupostària, aprovat pel Reial decret legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre, en el títol II.
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r7-rdleg1091-1988.html
- Les lleis anuals de pressupostos.
- Les ordres anuals del Ministeri d'Economia i Hisenda per les quals es dicten normes per a l'elaboració dels pressupostos generals de l'Estat.
- Les resolucions de la Direcció General de Pressupostos que estableixen i defineixen el contingut dels codis de les diferents partides pressupostàries.

2.2. Principis pressupostaris

Des del naixement de la institució pressupostària a la fi del segle XVIII fins als nostres dies, l'activitat pressupostària s'ha vist emmarcada en una sèrie de principis informadors, que han anat evolucionant al llarg del temps a mesura que ho feia la situació econòmica i política dels diferents països.

Els principis característics principals del pressupost clàssic es divideixen en els tipus següents:

- Principis polítics
- Principis comptables
- Principis econòmics

2.2.1. Principis polítics

1) **Competència:** segons aquest principi, la determinació dels pagaments i els cobraments, que donen el seu contingut al pressupost, competeix a la representació popular a les corts o parlaments.

Aquest principi constitueix la premissa major de la vida pressupostària, segons els clàssics. Els canvis polítics esdevinguts al llarg d'aquest segle han flexibilitzat considerablement la interpretació pràctica d'aquest principi accentuant el protagonisme de l'executiu en l'elaboració del pressupost, encara que es manté sense alteració la competència parlamentària quant a la seva promulgació.

Garanteix l'equilibri de poders amb el repartiment següent: al legislatiu correspon l'aprovació del pressupost, l'executiu l'elabora i l'executa, i el judicial el controla o fiscalitza. L'article 134.1 de la Constitució espanyola determina que correspon al Govern l'elaboració dels PGE, i a les Corts el seu examen, esmena i aprovació.

2) Universalitat: els pressupostos han d'incloure tots els ingressos i despeses públics sense minoracions. Així l'Executiu solament pot gastar els imports recollits en el pressupost. Els ingressos, no obstant això, tenen caràcter estimatiu, i no vinculen el govern en la seva quantia.

També aquest principi al llarg del temps ha flexibilitzat la seva aplicació pràctica, a causa fonamentalment de la intervenció cada vegada més gran de l'estat en l'activitat econòmica com a empresari.

3) Unitat: estableix que el pressupost sigui únic, tots els ingressos i despeses públics s'inclouran en un sol pressupost.

Malgrat que les circumstàncies actuals obliguen a la presentació de documents pressupostaris diferents dels generals de l'Estat per a l'aprovació parlamentària, i s'ignora la regla del pressupost únic, la pràctica de les informacions pressupostàries manté l'esperit d'aquest principi elaborant comptes consolidats del sector públic global.

4) Especialitat: segons aquest principi, l'autorització per a gastar, concedida a l'Executiu per mitjà del pressupost, no és una autorització general a la despesa, sinó especial i condicionada.

Aquest principi presenta tres accepcions: en primer lloc, el principi d'**especialitat qualitativa**, segons el qual en l'execució del pressupost els recursos han de ser assignats a una destinació determinada; en segon lloc, el principi d'**especialitat quantitativa**, segons el qual en l'execució del pressupost els recursos han de ser assignats per un import determinat, i en tercer lloc, el principi d'**especialitat temporal**, segons el qual l'autorització és vàlida per a un període de temps determinat.

La pràctica pressupostària ha conduït a una interpretació bastant flexible d'aquest principi, i es considera adequat recórrer a les transferències entre diferents partides, sempre que s'atinguin a unes normes de procediment que garanteixin un mínim de racionalitat i de compliment del mandat parlamentari contingut al pressupost.

La Llei general pressupostària recull la triple manifestació d'aquest principi:

Exemples d'incompliment

Fer modificacions substancials en les xifres pressupostàries sense aprovació del legislatiu; que l'aprovació del pressupost no segueixi el tràmit parlamentari corresponent.

Exemples d'incompliment

Que algunes institucions públiques no estiguin sotmeses al control pressupostari; que l'executiu realitzi despeses no incloses en el document pressupostari.

Exemples d'incompliment

L'existència de pressupostos extraordinaris; l'aprovació de pressupostos especials.

Article 42:

"Els crèdits per a despeses es destinen exclusivament a la finalitat específica per la qual hagin estat autoritzats per la Llei de pressupostos o a la que resulti de les modificacions aprovades conforme a aquesta llei."

Article 46:

"Els crèdits per a despeses són limitatius. No es poden adquirir compromisos de despeses ni adquirir obligacions per quantia superior a l'import dels crèdits autoritzats en els estats de despeses [...]."

Article 49:

"Amb càrrec als crèdits de l'estat de despeses de cada pressupost només es poden contreure obligacions derivades d'adquisicions, obres, serveis i altres prestacions o despeses en general que es facin en l'exercici pressupostari [...]."

Exemples d'incompliment

Transferències entre partides pressupostàries; desplaçaments de partides d'un exercici a un altre; ampliacions de crèdits.

5) **Anualitat:** l'autorització parlamentària del pressupost ha de tenir una vigència determinada, l'anomenat *exercici pressupostari*, que en la majoria de països coincideix amb l'any natural, i passat el qual perdrà el seu valor, tret que es prorrogui. Com a excepció d'aquest principi, es preveu la plurianualitat d'algunes despeses (per exemple, les inversions) o el pagament d'obligacions d'exercicis anteriors amb càrrec al pressupost corrent.

Exemples d'incompliment

Aprovació d'un pla quinquenal d'inversions, pròrroga per tres mesos del pressupost anterior.

6) **Publicitat:** els ciutadans han de conèixer la destinació dels recursos que es financen amb els tributs que paguen. La publicitat no solament s'ha de produir amb el debat d'aprovació i publicació del pressupost, sinó també al llarg de la seva gestió mitjançant informes, compareixences i interpellacions del parlament al govern.

Hi ha hagut, des de sempre, algunes excepcions a aquest principi, relacionades fonamentalment amb despeses destinades a defensa, i acceptades com a "matèries reservades" o "secrets d'estat".

Exemples d'incompliment

Utilització de fons públics sense rendició de comptes; utilització de fons reservats per a usos no legals.

2.2.2. Principis comptables

En correspondència amb els principis polítics del pressupost clàssic, van sorgir els anomenats *principis comptables*, que no són res més que la traducció en la tècnica comptable de l'aplicació pràctica dels principis polítics.

Es considera que els principis que han de guiar la comptabilitat pressupostària són quatre:

1) **Principi de pressupost brut:** es correspon amb el principi polític d'universalitat i estableix que totes les despeses i ingressos s'han de reflectir pels seus imports íntegres, sense compensacions o minoracions entre ells. És a dir, que no es permet deduir dels ingressos les despeses de recaptació ni de les despeses els beneficis que aquests puguin rendir.

2) **Principi d'unitat de caixa:** es correspon amb el principi polític d'unitat, i afirma que tots els ingressos i pagaments s'han de centralitzar en una caixa única (tresor públic).

La pràctica pressupostària ens mostra de nou una aplicació flexible d'aquest principi, amb l'aparició de serveis públics autònoms amb caixes i formes de pagament especials.

3) **Principi d'especificació:** comporta la traducció comptable del principi polític d'especialitat, i estableix que no es poden fer transferències entre diferents partides del pressupost, excepte en els casos així autoritzats.

4) **Principi d'exercici tancat:** els ingressos i les despeses s'han d'aplicar a l'exercici en què es fan. La proliferació de plans econòmics i d'inversions públiques amb vigència superior a la del pressupost ha forçat a flexibilitzar la interpretació d'aquest principi.

2.2.3. Principis econòmics

Íntimament lligats a la filosofia financera clàssica, els principis econòmics es poden resumir en quatre:

1) **Limitació de la despesa pública:** segons aquest principi, el pressupost ha de ser com més reduït millor. La justificació inicial d'aquest principi es fonamenta en la concepció del pensament financer clàssic de la despesa pública com un mal necessari, com a consum improductiu. Si un país vol aconseguir el desenvolupament econòmic ha de limitar el consum i fomentar l'estalvi. Aquest estalvi anirà a parar a la inversió privada.

En aquest sentit, que l'estat gastí més equival al fet que l'empresari inverteixi menys. La despesa pública, així concebuda, apareix com un mal necessari i que com a tal s'ha de contenir.

2) **Neutralitat impositiva:** les despeses mínimes indispensables han de ser finançades mitjançant impostos de caràcter neutral. D'acord amb la concepció clàssica, l'impost únicament ha de servir per a recaptar, i no ha de tractar d'alterar les conductes dels particulars. Per a això, haurà de deixar els individus en la mateixa situació relativa en què els va trobar abans de l'establiment del gravamen.

3) **Principi d'equilibri pressupostari anual:** denominat també la *regla d'or* de la hisenda clàssica, aquest principi estableix que les despeses pressupostàries han de ser finançades íntegrament per ingressos ordinaris.

Considerada la despesa pública com a despesa de consum i no d'inversió, s'entén com a rèmora per al desenvolupament tot drenatge de fons estalviats per la societat que es dediquin a finançar la despesa pública.

Aquest principi pressupostari ha anat evolucionant al llarg del temps i ha rebut diverses interpretacions i graus d'acceptació, i va entrar en crisi amb la revolució keynesiana i el naixement de la política fiscal.

4) Principi d'autoliquidació del deute: segons aquest principi, l'endeutament excepcional del sector públic només ha de ser utilitzat per a finançar despeses públiques d'inversió capaces de generar prou recursos per a fer front a la devolució del principal i al pagament dels seus interessos.

Són, sens dubte, els principis econòmics clàssics els que experimenten una crisi més gran en el terreny pressupostari. El signe dominant de l'activitat financera contemporània és el del seu creixement constant que s'oposa radicalment al principi de gestió i despesa pública mínims, propugnat pel classicisme.

A la crisi del principi de la despesa pública mínima l'ha acompanyat la de l'equilibri pressupostari darrere de la qual es troba el naixement i l'aplicació de la política fiscal contemporània.

Activitat

Quins principis polítics creieu que es veurien afectats per les qüestions següents i per què?

- 1) L'aprovació d'un pla biennal d'inversions públiques.
- 2) L'assignació del sobrant d'una partida pressupostària a una altra.
- 3) L'existència de pressupostos diferenciats per a cada corporació local i per a cada comunitat autònoma.
- 4) L'aprovació d'un crèdit extraordinari per a fer front a les conseqüències d'un terratrèmol.
- 5) Les despeses i els ingressos de les empreses públiques no es reflecteixen en els pressupostos generals de l'Estat.
- 6) Aprovació d'un suplement de crèdit.
- 7) Pròrroga de tres mesos de l'aplicació temporal d'una partida de despesa.
- 8) Declaració de fons reservats de determinades quantitats de diners.
- 9) Traspasar diners d'un capítol pressupostari a un altre.

2.3. Cicle pressupostari

La vida d'un pressupost es perllonga aproximadament 36 mesos. En aquest període, que es denomina *cicle* o *procés pressupostari*, es poden diferenciar per a un pressupost quatre fases que se sobreposen cronològicament amb algunes de

les fases d'altres pressupostos. Les quatre fases per les quals, necessàriament, ha de passar la vida de qualsevol pressupost són les següents: elaboració, discussió i aprovació, execució i control.

2.3.1. Fase d'elaboració

En aquesta fase té lloc un procés de negociacions múltiples entre els responsables més directes de la confecció del document pressupostari i els diversos departaments ministerials i òrgans de l'estat.

Les propostes pressupostàries neixen de les unitats administratives inferiors i es van agregant a nivells superiors fins a integrar-se en el projecte de pressupostos generals presentat pel govern.

En aquesta fase hi ha un protagonisme absolut del poder executiu en la preparació del pressupost. Aquesta etapa és aquella a la qual s'associa en més mesura l'aplicació de tècniques econòmiques, encara que el control de la despesa també hagi de ser objecte d'avaluació tècnica.

Encara que aquesta etapa té una durada variable, en funció del país de què es tracti, habitualment s'estén a un període de sis mesos o una mica superior.

Article 134.1 de la Constitució

Segons l'article 134.1 de la Constitució, correspon al Govern elaborar els PGE (en concret, al Ministeri d'Economia i Hisenda) i a les Corts Generals examinar-los, esmenar-los i aprovar-los. Les regles bàsiques a les quals s'ha d'acomodar el procediment d'elaboració dels PGE es contenen en l'article 54 del TRLGP. Aquestes regles es concreten cada any mitjançant una ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda, per la qual es dicten normes per a l'elaboració dels PGE de l'exercici immediat següent. Rebut en el Ministeri d'Economia i Hisenda tots els estats de despeses i d'ingressos, s'elabora l'avantprojecte de llei de pressupostos generals de l'Estat, que és sotmès a l'aprovació del Consell de Ministres.

2.3.2. Fase de discussió i aprovació

Esgotada la fase d'elaboració del pressupost, la seva vida passa per una segona etapa de discussió i aprovació parlamentària.

En aquesta fase, el protagonisme resideix en les cambres del poder legislatiu.

L'etapa de discussió parlamentària té una durada de tres mesos, durant els quals el pressupost podrà rebre esmenes i ser finalment aprovat o retornat al govern. Les esmenes poden ser de dos tipus: a la totalitat o a l'articulat.

Si en començar el nou exercici pressupostari encara no hagués estat aprovat el pressupost, es planteja un problema jurídic important, resolt a Espanya per mitjà del que es denomina *pròrroga automàtica* dels pressupostos de l'any anterior. Aquesta pròrroga significa que els centres gestors de despesa tindran assignats els mateixos crèdits que en l'exercici anterior.

2.3.3. Fase d'execució

Amb l'entrada de l'exercici pressupostari corresponent (1 de gener a Espanya) comença la vida pressupostària per a la fase d'execució. L'execució pressupostària no és més que l'activitat de l'administració dirigida a la realització dels ingressos i despeses previstos al pressupost per a un període de temps determinat (en general, un any).

En aquesta fase del cicle pressupostari, cal analitzar dues qüestions importants:

- 1) en primer lloc, el significat de la vinculació de l'administració pel que fa al document pressupostari; i
- 2) en segon lloc, el procediment mitjançant el qual l'administració desplega aquesta fase.

Pel que fa referència a la **primera qüestió**, cal distingir entre els dos vessants del document pressupostari:

- per la via de les despeses és clar que l'administració està legalment limitada, hi ha un sostre de despeses que no pot sobrepassar.
- per la via dels ingressos caldrà distingir entre ingressos ordinaris i ingressos extraordinaris.

Si es tracta d'ingressos ordinaris, l'administració té, per mitjà del document pressupostari, una estimació del nivell desitjable d'ingressos per a cobrir les despeses. No obstant això, si es tracta d'ingressos extraordinaris, és a dir, endeutament, la situació és anàloga a la de les despeses públiques, ja que en aquest cas també hi ha una limitació en les possibilitats d'incórrer en endeutament per part de l'administració.

La **segona qüestió** és la del procediment d'execució, dominat en la majoria de països per la idea del control, que es plasmarà de manera diferent si es tracta de despeses o d'ingressos.

Article 134.3 de la Constitució

Una vegada que l'avantprojecte és aprovat per l'Executiu i convertit en projecte de llei, és remès al Congrés dels Diputats. Abans de l'1 d'octubre (segons la Constitució, article 134.3 i el TRLGP, article 55.1), perquè les Corts Generals l'aprovin, l'esmenin o el tornin. Després de la seva aprovació definitiva, el projecte és publicat en el *Butlletí Oficial de les Corts*. Finalment, la llei de pressupostos aprovada és sancionada pel rei i publicada en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, i comença la seva vigència a partir del primer dia de l'exercici següent.

L'execució del **pressupost de despeses** es desenvolupa per mitjà de les fases següents:

1) **Aprovació de la despesa:** acte mitjançant el qual s'acorda la realització d'una despesa determinada per una quantia certa o aproximada, i es reserva a aquesta finalitat la totalitat o part d'un crèdit pressupostari.

2) **Compromís de la despesa:** acte mitjançant el qual s'acorda, després del compliment dels tràmits establerts legalment, la realització de despeses aprovades prèviament, per un import determinat o determinable.

3) **Reconeixement de l'obligació:** acte mitjançant el qual es declara l'existència d'un deute exigible a favor d'una entitat, derivat d'una despesa aprovada i compromesa. El reconeixement d'obligacions es produirà després de l'acreditació documental i, si escau, després de l'oportuna comprovació material de la realització de la prestació o del dret del creditor, de conformitat amb els acords que en el seu moment es van aprovar i van comprometre la despesa.

4) **Extinció de l'obligació:** les obligacions reconegudes s'extingeixen pel pagament, la compensació, la prescripció o qualsevol altre mitjà establert legalment.

En el cas dels **ingressos públics**, el procediment d'execució és molt diferent del tractat fins ara per a les despeses, ja que el sector públic té mitjans coactius per a obligar els particulars al compliment de les seves obligacions tributàries. És difícil, d'altra banda, establir una norma general de funcionament, ja que els ingressos són molt diversos i poden tenir, per tant, procediments d'execució molt variats.

L'execució del **pressupost d'ingressos** es desenvolupa per mitjà de les fases següents:

1) **Reconeixement dels drets de cobrament:** acte pel qual, conforme a la normativa aplicable a la liquidació i recaptació del recurs de què es tracti, es quantifica i s'incorpora al balanç un crèdit a favor de l'entitat subjecte de la comptabilitat.

2) **Extinció del dret:** es produirà pel cobrament efectiu, per compensació en els casos previstos en les disposicions legals que siguin aplicables. Per l'anul·lació de la liquidació que va donar lloc al reconeixement del dret, per prescripció, condonació, insolvència o altres causes.

Durant el període d'execució pressupostària, el control del compliment de les previsions pressupostàries es fa per òrgans del sector públic, per mitjà del denominat *control intern*.

2.3.4. Fase de control

S'entén per *control* la comprovació que es fa per a conèixer en quina mesura ha complert el poder executiu el mandat que va rebre del poder legislatiu amb l'aprovació de la Llei de pressupostos. Aquest control, atenent l'òrgan que el realitza, pot ser:

1) **Control administratiu o intern:** fet per l'administració¹, és un autocontrol de la seva activitat pressupostària.

⁽¹⁾A Espanya el fa la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE).

2) **Control jurisdiccional o extern:** exercit per òrgans independents del poder executiu². Aquest control té un doble aspecte: d'una banda, la fiscalització o comprovació i revisió de la gestió pressupostària del sector públic; i de l'altra, l'enjudiciament de la responsabilitat comptable en què puguin incórrer els qui manegen fons públics.

⁽²⁾A Espanya l'exerceix el Tribunal de Comptes, òrgan fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic.

3) **Control polític o parlamentari:** dut a terme pel poder legislatiu³ a partir dels informes de l'òrgan fiscalitzador.

⁽³⁾A Espanya el té a càrrec seu el Parlament a partir de les memòries i els informes del Tribunal de Comptes i sobretot mitjançant l'estudi, la discussió i l'aprovació del Compte General de l'Estat que és rendit pel poder executiu i comprèn totes les operacions efectuades en l'execució del pressupost.

2.4. Contingut del pressupost

L'estructura pressupostària comporta l'expressió del principi d'especialitat pressupostària, ja que presenta l'import i la finalitat dels ingressos, i constitueix, a més, un instrument tècnic per a facilitar l'assignació de recursos, per a obtenir informació sobre el programa econòmic del govern i per a fer possible el control de l'activitat financera.

En el pressupost públic, els estats de despeses són objecte d'una triple classificació:

- orgànica,
- per programes (o funcional) i
- econòmica.

Per la seva banda, els estats d'ingressos són objecte d'una classificació orgànica i econòmica.

2.4.1. Estructura general del pressupost d'ingressos

El pressupost d'ingressos recull les estimacions dels diferents drets econòmics que s'han de liquidar en l'exercici, i s'estructura per unitats orgàniques (classificació orgànica) i per categories econòmiques (classificació econòmica).

El pressupost públic és un pressupost administratiu

Convé recordar que el pressupost públic té la consideració de pressupost administratiu, és a dir, que es defineix pel costat de les despeses com una autorització per a gastar fins a un límit determinat i en unes finalitats concretes i, pel costat dels ingressos, es defineix com una previsió dels drets a liquidar, amb efectes merament estimatius.

1) **Estructura orgànica:** el criteri orgànic classifica els recursos en funció del centre gestor encarregat de recaptar l'ingrés, la qual cosa permet observar la imputació de cada ingrés als diferents subsectors dels pressupostos.

Classificació orgànica

A Espanya, la classificació orgànica distingeix els ingressos corresponents al següent:

- 1) l'Estat;
- 2) els organismes autònoms, agrupats segons el ministeri al qual estiguin adscrits;
- 3) la Seguretat Social;
- 4) les agències estatals, i
- 5) les altres entitats que integren el sector públic administratiu estatal.

De conformitat amb el principi d'unitat de caixa, el pressupost d'ingressos de l'Estat és únic, mentre que en els subsectors restants es presenten els pressupostos d'ingressos de manera individualitzada per a cadascuna de les entitats amb personalitat jurídica pròpia.

2) **Estructura econòmica:** aquesta classificació ordena els ingressos segons la seva naturalesa, i separa els corrents, els de capital i les operacions financeres.

Les estimacions recollides en els ingressos s'agrupen en diferents nivells: els capítols, numerats de l'1 al 9, són la categoria superior. Els capítols es desglossaran en articles, i aquests articles, al seu torn, en conceptes que es podran dividir en subconceptes.

Capítols d'ingressos

- I. Impostos directes i cotitzacions socials
- II. Impostos indirectes
- III. Taxes, preus públics i altres ingressos
- IV. Transferències corrents
- V. Ingressos patrimonials

Total operacions corrents

- VI. Alienació inversions reals
- VII. Transferències de capital

Total operacions de capital

Total operacions no financeres

- VIII. Actius financers
- IX. Passius financers

Total operacions financeres

A continuació, es fa una síntesi dels continguts recollits en cadascun dels diferents capítols d'ingressos.

Capítol 1. Impostos directes i cotitzacions socials

En aquest capítol figuren els recursos exigits sense contraprestació el fet imposable dels quals està constituït per negocis, actes o fets de naturalesa jurídica o econòmica que posin de manifest la capacitat contributiva del subjecte passiu, com a conseqüència de la possessió d'un patrimoni o l'obtenció de renda, i també per cotitzacions obligatòries d'ocupadors i treballadors als sistemes de previsió social.

Fonamentalment, es recullen els ingressos procedents de l'impost sobre la renda de les persones físiques, impost de societats, impost sobre la renda de no residents, quotes de funcionaris a mutualitats, quotes empresarials al Fons de Garantia Salarial, etc.

Conceptes

Impostos sobre la renda:

- De les persones físiques
- De les societats
- Dels no residents

Altres impostos

Quotes dels drets passius

Total imp. directes i cot. socials

Capítol 2. Impostos indirectes

Comprèn tot tipus de recursos exigits sense contraprestació el fet imposable dels quals està constituït per negocis, actes o fets de naturalesa jurídica o econòmica que posin de manifest la capacitat contributiva del subjecte passiu, com a conseqüència de la circulació de béns o la despesa de la renda.

Conceptes

Impost sobre el valor afegit
Impostos especials
Impostos sobre tràfic exterior
Altres impostos indirectes

Total impostos indirectes

En aquesta classificació, s'inclouen els ingressos derivats de la imposició sobre volum de vendes (IVA), sobre el consum de determinats béns com l'alcohol i begudes derivades, labors de tabac, hidrocarburs, sobre el tràfic exterior de mercaderies, etc.

Capítol 3. Taxes, preus públics i altres ingressos

Es refereix bàsicament als ingressos provinents de la venda de béns i serveis.

Capítol 4. Transferències corrents

Agrupa els recursos rebuts pels ens públics, sense contrapartida directa per part dels agents que els reben, i que es destinen a finançar operacions corrents.

Conceptes

D'organismes autònoms
De la seguretat social
D'agències estatals i altres organismes públics
De comunitats autònomes
De l'exterior

Total transferències corrents

Capítol 5. Ingressos patrimonials

Són ingressos derivats d'actius patrimonials, sempre que no procedeixin de la seva venda.

Exemple

Per exemple, interessos derivats de les inversions financeres en títols i valors, interessos de bestretes i préstecs concedits, interessos de dipòsits i comptes bancaris, dividendes i participacions en beneficis derivats d'inversions financeres, lloguers, etc.

Capítol 6. Alienació d'inversions reals

Són ingressos derivats de la venda de béns de capital, propietat dels diversos ens públics.

Exemple

Per exemple, els procedents de la venda de solars, finques rústiques i altres terrenys, i també qualsevol altra inversió real (no financera).

Capítol 7. Transferències de capital

Agrupa els recursos rebuts pels ens públics, sense contrapartida directa per part dels agents que els reben, i que es destinen a finançar operacions de capital.

Capítol 8. Actius financers

Inclou els recursos procedents de l'alienació (venda) d'actius financers, i també els derivats dels reintegraments de préstecs concedits, i de dipòsits i fiances constituïts.

Exemple

Per exemple, venda d'obligacions i bons emesos per entitats que no pertanyen al sector públic, reintegrament de préstecs i bestretes concedits, etc.

Conceptes

- Interessos de títols i valors
- Interessos de dipòsits
- Dividends i participacions en beneficis
- Transferències de capital de l'exterior
 - Fons Europeu de Desenvolupament Regional
 - Fons de Cohesió
- Ingressos per actius financers
- Altres ingressos

Total capítols V a VIII

Capítol 9. Passius financers

Fa referència a l'emissió de deute públic a curt, mitjà o llarg termini, préstecs de l'exterior, recurs al banc emissor, creació de moneda pel Tresor, etc.

Els nou capítols de l'estat d'ingressos pressupostaris s'agrupen en operacions financeres (capítols 8 i 9) i operacions no financeres, entre les quals es poden distingir els ingressos corrents, que comprenen els capítols 1 a 5, i els ingressos de capital, que inclouen els capítols 6 i 7.

2.4.2. Estructura general del pressupost de despeses

Com ja s'ha comentat, les xifres representatives de les despeses que figuren en el pressupost s'estructuren i ordenen d'acord amb tres tipus de criteris:

- Funcional o per programes, que expressa la finalitat i objectiu de la despesa.
- Econòmic, que explica en què es gasta.
- Orgànic, que indica qui gasta.

1) Estructura funcional o per programes

És potser l'estructura principal de les tres que s'ha esmentat i reflecteix l'aplicació dels crèdits per la seva finalitat, en funció dels objectius que persegueix l'acció política del govern, i ofereix de manera comprensible per al ciutadà una visió dels serveis i béns públics que obté, com a contrapartida de l'aportació que fa en concepte d'impostos.

L'assignació de recursos financers s'efectua en funció de les necessitats establertes per les polítiques de despeses que delimiten i concreten les diferents àrees d'actuació del pressupost, és a dir, agrupa la despesa d'acord amb la consecució de determinats objectius preestablerts que poden tenir per finalitat la producció de béns i serveis, el compliment d'obligacions específiques o la realització de les altres activitats encomanades als centres de despesa.

Els **objectius** s'expressen en unitats físiques quan sigui possible, la qual cosa, juntament amb l'establiment oportú d'indicadors, permetrà efectuar un seguiment del seu grau de realització durant l'exercici pressupostari.

Els **programes de despesa** constitueixen la unitat bàsica d'aquesta classificació, i sense perjudici de presentar-los separats per grans centres gestors, s'agregaran en grups de programes, polítiques de despesa i àrees de despesa, que constitueixen successivament els nivells superiors d'aquesta estructura.

Exemple

A Espanya, la classificació per programes que s'utilitza actualment és la següent:

Àrea de despesa₁: serveis públics bàsics
11. Justícia
111. Administració general de justícia
112. Administració de justícia
113. Registres
12. Defensa
121. Administració general de defensa
122. Forces armades
13. Seguretat ciutadana i institucions penitenciàries
131. Administració general de seguretat i protecció civil
132. Seguretat i ordre públic
133. Institucions penitenciàries
134. Protecció civil
135. Protecció de dades
14. Política exterior
141. Administració general de relacions exteriors
142. Acció diplomàtica i consular
143. Cooperació per al desenvolupament
144. Cooperació, promoció i difusió cultural en l'exterior
Àrea de despesa₂: actuacions de protecció i promoció social
21. Pensions
211. Pensions contributives
212. Pensions no contributives
219. Gestió de pensions

22. Altres prestacions econòmiques

221. Prestacions econòmiques de la Seguretat Social

222. Prestacions econòmiques del mutualisme administratiu

223. Prestacions de garantia salarial

23. Serveis socials i promoció social

231. Acció social

232. Promoció social

239. Gestió de serveis socials

24. Foment de l'ocupació

241. Promoció de l'ocupació i de la inserció laboral

242. Formació professional no reglada

25. Desocupació

251. Assistència a la desocupació

26. Accés a l'habitatge i foment de l'edificació

261. Accés a l'habitatge i foment de l'edificació

29. Gestió i administració de la Seguretat Social

291. Gestió, inspecció, control de la Seguretat Social i protecció social

Àrea de despesa₃: producció de béns públics de caràcter preferent**31. Sanitat**

311. Administració general de sanitat

312. Hospitals, serveis assistencials i centres de salut

313. Accions públiques relatives a la salut

32. Educació

321. Administració general d'educació

322. Ensenyament

323. Promoció educativa

324. Serveis complementaris de l'ensenyament

33. Cultura

331. Administració general de cultura

332. Biblioteca i arxius

333. Museus i arts plàstiques

334. Promoció cultural

335. Arts escèniques

336. Esports i educació física

337. Arqueologia i protecció del patrimoni historicoartístic

Àrea de despesa₄: actuacions caràcter econòmic

41. Agricultura, pesca i alimentació

411. Administració general d'agricultura, pesca i alimentació

412. Millores de les estructures agràries i dels sistemes productius

413. Competitivitat de la indústria agroalimentària i qualitat alimentària

414. Desenvolupament rural

415. Protecció i desenvolupament dels recursos pesquers i millora de les estructures

416. Previsió de riscos en les produccions agràries i pesqueres

42. Indústria i energia

421. Actuacions administratives sobre la indústria

422. Reconversió i desenvolupament industrial

423. Foment de la mineria i de les comarques mineres

424. Protecció i seguretat nuclear

425. Ordenació i eficiència energètica

43. Comerç, turisme i pimes

431. Comerç

432. Ordenació i promoció turística

433. Desenvolupament empresarial

44. Subvencions al transport

441. Subvencions al transport

45. Infraestructures

451. Administració general d'infraestructures

452. Recursos hidràulics

453. Infraestructures del transport terrestre

454. Infraestructures del transport marítim

455. Infraestructures del transport aeri

456. Actuacions mediambientals

457. Actuacions en comarques mineres del carbó

46. Recerca, desenvolupament i innovació

461. Administració general de ciència i tecnologia

462. Recerca i estudis relacionats amb els serveis públics generals

463. Recerca bàsica

464. Recerca i desenvolupament relacionats amb la defensa

465. Recerca i desenvolupament relacionats amb la salut

466. Recerca i desenvolupament relacionats amb l'educació

467. Recerca i desenvolupament en altres sectors

49. Altres actuacions de caràcter econòmic

491. Comunicacions

492. Defensa de la competència

493. Ordenació del sector financer

494. Relacions laborals

495. Cartografia, meteorologia i metrologia

Àrea de despesa: actuacions de caràcter general

91. Alta direcció

911. Alta direcció de l'Estat

912. Alta direcció del Govern

92. Serveis de caràcter general

921. Administració general

922. Coordinació i organització territorial de l'Estat

923. Administració general d'economia i hisenda

924. Participació ciutadana

929. Imprevistos, situacions transitòries i contingències d'execució

93. Administració financera i tributària

931. Política econòmica i fiscal

932. Gestió del sistema tributari

94. Transferències a altres administracions públiques

941. Transferències a comunitats autònomes

942. Transferències a entitats locals

943. Relacions financeres amb la Unió Europea

95. Deute públic

951. Deute públic

2) **Estructura econòmica:** les despeses s'ordenen atenent la seva naturalesa econòmica, i es distingeixen per agrupació les operacions corrents, les de capital, les financeres i el fons de contingència.

La classificació té diferents nivells, segons el desenvolupament següent: capítols, articles, conceptes i subconceptes. Els capítols constitueixen el nivell superior d'agregació, i hi ha també, igual que en els ingressos, grups numerats de l'1 al 9.

Capítols de despesa

1. Despeses de personal
2. Despeses en béns corrents i serveis
3. Despeses financeres
4. Transferències corrents

Total operacions corrents

5. Fons de contingència i altres imprevistos

6. Inversions reals
7. Transferències de capital

Total operacions de capital

Total operacions no financeres

8. Actius financers
9. Passius financers

Total operacions financeres

Exemple

Un exemple dels diferents nivells de presentació de la despesa seria el següent:

- Capítol 1: despeses de personal
- Article 12: funcionaris
- Concepte 120: retribucions bàsiques
- Subconcepte 120.01: sous del grup B

A continuació, es fa una síntesi dels continguts recollits en cadascun dels diferents capítols de despeses.

Capítol 1. Despeses de personal

Comprèn els crèdits destinats a tota classe de remuneracions pagades als funcionaris i al personal contractat o eventual.

Capítol 2. Despeses en béns corrents i serveis

Comprèn totes aquelles despeses en béns i serveis necessaris per a l'exercici de les activitats dels ens públics, i que no comportin un augment de capital o del patrimoni públic.

Capítol 3. Despeses financeres

Fa referència als crèdits necessaris per a satisfer els interessos del deute públic i d'altres préstecs.

Capítol 4. Transferències corrents

Són despeses de caràcter unilateral, és a dir, sense contraprestació, que els ens públics proporcionen a altres subjectes públics o privats per finançar operacions corrents.

Transferències corrents

Partides principals

Comunitats autònomes
 Servei Públic d'Ocupació Estatal
 Entitats locals
 Aportació a la Unió Europea
 Pensions no contributives
 Beques i ajudes a estudiants
 Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament
 Organismes públics del M. de Ciència i Innovació
 Dependència
 Altres partides

Total

Capítol 5. Fons de contingència i altres imprevistos

Dins d'aquest capítol, s'enquadren només dos tipus de dotacions: les relatives al Fons de Contingència fixat per l'article 15.1 de la Llei 18/2001 general d'estabilitat pressupostària, i les destinades a atendre altres necessitats que es poguessin presentar en els departaments ministerials.

Capítol 6. Inversions reals

Comprèn les despeses que els ens públics han de realitzar directament, destinades a la creació o adquisició de béns de capital, com terrenys, edificis, maquinària, infraestructures, etc.

Inversions reals

Distribució per articles

60. Inversió nova infraestructura i béns destinats a ús general
 61. Inversió reposició en infraestructura i béns destinats a ús general
 62. Inversió nova associada al funcionament operatiu dels serveis
 63. Inversió de reposició associada al funcionament operatiu dels serveis
 64. Despeses d'inversió de caràcter immaterial
 65. Inversions militars, infraestructures i altres béns
 66. Inversions militars associades al funcionament dels serveis
 67. Despeses militars d'inversió de caràcter immaterial

Total

Capítol 7. Transferències de capital

Són despeses de caràcter unilateral que els ens públics proporcionen a altres subjectes públics o privats per finançar operacions de capital.

Transferències de capital

Partides principals

Fons Estatal per a l'Ocupació i la Sostenibilitat
 Programes de recerca
 Ajudes per a habitatge
 Fons de compensació interterritorial
 A les comunitats autònomes de Catalunya, Illes Balears i Castella-Lleó per a convenis en matèria d'inversions
 A comunitats autònomes per al transport metropolità
 Plans de suport a l'automoció
 Altres partides

Total**Capítol 8. Actius financers**

Es refereix a l'adquisició d'actius financers, com la concessió de préstecs, la compra d'accions i altres títols financers.

Actius financers**Distribució per articles**

Aportació al Fons per a l'Adquisició d'Actius Financers
 Programes R+D+I de caràcter civil
 Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD)
 Aportació patrimonial a l'ADIF
 Societat Estatal Infraestructura Transport Terrestre
 Plans de promoció del turisme
 Adquisició d'accions a societats d'aigües
 Préstecs a concessionàries d'autopistes de peatge
 Aportació patrimonial a l'ICO
 Aportació patrimonial a SEPI
 Altres partides

Total**Capítol 9. Passius financers**

Fa referència a l'amortització o disminució dels passius financers de l'Estat: amortització del deute públic, devolució de les bestretes del Banc d'Espanya o d'altres crèdits que en el seu moment va rebre el sector públic, etc.

Passius financers**Distribució per articles**

Amortització deute públic moneda nacional
 Amortització préstecs moneda nacional
 Amortització deute públic moneda estrangera
 Amortització préstecs moneda estrangera
 Devolució de dipòsits i fiances

Total

Estructura orgànica: determina quins són els òrgans que fan la despesa, és a dir, ens informa dels agents autoritzats a gastar.

Les dotacions consignades als pressupostos de despeses es distribueixen per centres gestors, i entenem per *centres gestors* aquelles unitats amb diferenciació pressupostària i amb responsabilitat en la gestió dels programes. El pressupost es configura en seccions, que al seu torn es desagreguen en serveis.

A cada departament se li assigna una **secció pressupostària** i a dins s'estructuren els crèdits segons la unitat orgànica que té a càrrec seu gestionar-los. D'igual manera, s'assigna el caràcter de secció a un conjunt de despeses que constitueixen obligacions de l'Estat (deute públic) o a altres despeses que responen a criteris d'adscripció territorial (ens territorials) o al seu caràcter indivisible entre els diferents departaments (despeses de diversos ministeris).

Estructura per seccions que hi ha actualment a Espanya

L'estructura per seccions que hi ha actualment a Espanya és la següent:

Secció 01. Casa de Sa Majestat el Rei
 Secció 02. Corts Generals
 Secció 03. Tribunal de Comptes
 Secció 04. Tribunal Constitucional
 Secció 05. Consell d'Estat
 Secció 06. Deute públic
 Secció 07. Classes passives
 Secció 08. Consell General del Poder Judicial
 Secció 12. Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació
 Secció 13. Ministeri de Justícia
 Secció 14. Ministeri de Defensa
 Secció 15. Ministeri d'Economia i Hisenda
 Secció 16. Ministeri de l'Interior
 Secció 17. Ministeri de Foment
 Secció 18. Ministeri d'Educació
 Secció 19. Ministeri de Treball i Immigració
 Secció 20. Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç
 Secció 21. Ministeri de Ciència i Innovació
 Secció 22. Ministeri de Política Territorial
 Secció 23. Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí
 Secció 24. Ministeri de Cultura
 Secció 25. Ministeri de la Presidència
 Secció 26. Ministeri de Sanitat i Política Social
 Secció 27. Ministeri d'Habitatge
 Secció 28. Ministeri d'Igualtat
 Secció 31. Despeses de Diversos Ministeris
 Secció 32. Ens Territorials
 Secció 33. Fons de Compensació Interterritorial
 Secció 34. Relacions Financeres amb la Unió Europea
 Secció 35. Fons de Contingència

Les tres classificacions anteriors (orgànica, per programes i econòmica) es poden articular conjuntament.

Així, el codi 17.32.411.N.120.01 implica:

1) Classificació orgànica

Secció 17. Ministeri de Foment
 Servei 32. Direcció General de la Marina Mercant

2) Classificació per programes

Àrea 4. Actuacions de caràcter preferent
 Política de despesa 44. Subvencions al transport
 Grup de programa 441. Subvencions al transport
 Programa 441N. Subvencions i suport al transport marítim

3) Classificació econòmica

Capítol 1. Despeses de personal
Article 12. Funcionaris
Concepte 120. Retribucions bàsiques
Subconcepte 120.01. Sous del grup B

Activitat

A partir de la classificació econòmica de les despeses i ingressos públics que hem estudiat:

En quins capítols pressupostaris considereu que haurien d'anar incloses les partides de despesa o ingrés següents i per què?

- 1) Entrades a museus, exposicions, etc.
- 2) Interessos de préstecs concedits a corporacions locals
- 3) Venda de solars
- 4) Retribucions bàsiques de personal eventual
- 5) Interessos de préstecs rebuts d'institucions financeres
- 6) Préstecs rebuts a curt termini d'ens del sector públic
- 7) Subministrament d'energia elèctrica
- 8) Amortització de préstecs
- 9) Inversions en terrenys
- 10) Devolució de préstecs concedits a altres institucions

Activitat

Com hem vist, hi ha tres possibles classificacions pressupostàries: orgànica, econòmica i funcional. Expliqueu de manera raonada en quina de les tres classificacions creieu que podríeu trobar les informacions següents:

- 1) Les amortitzacions del deute públic han augmentat un 4%.
- 2) La recaptació per IVA augmenta un 16%.
- 3) La despesa social és una de les prioritats del Govern.
- 4) La inversió en habitatge ha crescut considerablement.
- 5) Les transferències per a la construcció d'autopistes han disminuït.
- 6) El pressupost del Ministeri de Foment es manté estable.
- 7) La despesa en turisme és cada vegada més important.
- 8) L'Administració central ha venut una part important del seu patrimoni.
- 9) Les administracions territorials reben menys diners de l'Administració de l'Estat per a beques.
- 10) El pressupost de la Casa Reial augmenta aquest any.

2.5. Tècniques pressupostàries al servei de l'eficàcia

Com ja s'ha esmentat, el pressupost té un paper fonamental com a instrument de política fiscal (assignació de recursos, distribució de la renda, i contribució al desenvolupament i a l'estabilitat econòmica); però el pressupost no es pot considerar exclusivament un instrument de política fiscal.

El pressupost és així mateix una **tècnica**, la complexitat de la qual ha seguit la línia de l'evolució econòmica dels diferents països i de la participació més gran que hi ha tingut el sector públic.

En l'època de la denominada *teoria clàssica de la despesa pública*, el pressupost era mínim, i les seves tècniques consegüentment es limitaven a les d'un mer estat comptable en el qual despeses i ingressos estaven equilibrats perfectament.

A poc a poc, no obstant això, el pressupost va anar adquirint un paper cada vegada més bel·ligerant d'acord amb les noves funcions que es van anar assignant al sector públic. Com a conseqüència d'aquestes noves funcions que l'estat va assumir, la despesa pública va anar augmentant en la mateixa mesura, i els pressupostos públics es van anar fent més quantiosos i complexos.

Al llarg del temps, es va anar perfeccionant la classificació econòmica de les despeses i els ingressos, i va aparèixer la classificació funcional. No obstant això, aquests perfeccionaments es van mostrar insuficients per a manejar tècnicament els pressupostos i van anar sorgint millores en les seves tècniques. La visió actual parteix de criteris basats en el fet que el sector públic s'ha d'adaptar a les noves necessitats dels ciutadans, i donar prioritat a la consecució de l'eficiència en l'assignació dels recursos i a l'eficàcia en la consecució dels objectius.

Del conjunt de tècniques pressupostàries que s'han utilitzat o es continuen utilitzant en l'actualitat, cal destacar-ne tres:

- El pressupost d'execució o per objectius
- El pressupost per programes (PPBS)
- El pressupost de base zero (PBZ)

2.5.1. El pressupost d'execució o per objectius

El 1948, després de dues experiències en l'àmbit local, es va recomanar l'adopció d'aquest tipus de pressupost al govern federal dels Estats Units d'Amèrica.

Basat en una classificació per activitats específiques, amb mesures de costos unitaris i èmfasi en la gestió dels recursos assignats a una activitat, tracta de delimitar les àrees d'activitat de l'entitat, i també millorar la racionalitat en l'assignació de recursos.

Observació

El pressupost continua essent de tipus incremental.

D'entre els **avantatges** d'aquest pressupost, cal destacar no solament la classificació econòmica de les seves despeses, sinó també el fet que mostra amb claredat quins són els objectius d'un ens públic.

Dels **inconvenients**, cal esmentar la necessitat i la dificultat de definir amb claredat els objectius que es pretenen amb els recursos financers i humans sol·licitats. El problema fonamental consisteix a triar objectius o activitats que siguin veritablement significatius i reflecteixin amb exactitud el producte final que es pretén oferir.

L'Oficina del Pressupost dels Estats Units definia el pressupost d'execució com aquell

"que mostra els objectius pels quals es requereixen els fons públics, els costos de les activitats proposades per aconseguir aquestes finalitats i les dades quantitatives que mesuren les realitzacions i tasques executades."

Segons aquesta definició, seguint el professor **Fuentes Quintana**, es poden assenyalar tres operacions que comporta el pressupost d'execució:

1) Mostrar els objectius perseguits per cada unitat administrativa del sector públic mitjançant una classificació funcional. Però classificació funcional no significa presentar simplement les funcions públiques, sinó que ha de distingir:

a) Les funcions públiques, que formen la agrupació d'operacions més àmplia fetes per l'Estat.

b) Els programes, elements de què consta cadascuna de les funcions exercides per l'administració pública.

c) Les activitats o tasques, accions uniformes que formen part de la realització d'un programa.

2) Organitzar l'administració financera i adoptar un sistema comptable que estigui d'acord amb la classificació funcional anterior en tota la seva amplitud.

Tots dos mètodes –el comptable i el de gestió– hauran de servir a l'objectiu primordial del pressupost d'execució, que consisteix a atendre les activitats que l'estat presta i la vigilància i minimització del cost d'aquestes activitats.

3) Establir un conjunt de mesures que permetin avaluar el compliment o realització del pressupost. El fi que persegueix aquest mesurament és apreciar la productivitat d'una determinada unitat administrativa en la realització de les activitats o tasques que se li assignen, i entenem que el mesurament ha de tenir en compte tant el cost com el servei prestat.

- La primera conseqüència important de la implantació d'un pressupost per objectius és que augmenta la responsabilitat i l'obligació que té l'administrador de retre comptes.
- La segona conseqüència és un canvi en la forma d'aprovació dels pressupostos per l'òrgan competent, ja que la seva discussió i aprovació s'ha de basar en un estudi dels objectius proposats i dels mitjans financers necessaris per a aconseguir-los.
- En tercer lloc, el pressupost d'execució fa variar també el paper de l'òrgan tècnic encarregat de la preparació del document pressupostari la responsabilitat del qual consisteix a elaborar-ne la primera proposta, ja que ha d'assumir un paper de coordinació d'objectius i de construcció del seu sistema de seguiment, per a procedir a l'assignació de recursos en funció d'aquests objectius.

Els **objectius** del pressupost d'execució van trobar diverses dificultats en la seva realització, de les quals se'n poden destacar tres:

1) Es van plantejar greus obstacles per a mesurar la productivitat i els costos en molts serveis públics, que van resultar impossibles de superar.

2) Les noves tècniques comptables eren molt exigents i diferents d'aquelles de les quals disposava l'Administració ja existent, i la falta de personal disponible preparat va ser un obstacle insalvable.

3) El pressupost d'execució permetia conèixer programes i costos d'una funció pública determinada, però no comparar programes alternatius per a triar els més indicats.

Paral·lelament al desenvolupament d'aquesta nova tècnica pressupostària, l'anàlisi econòmica va rebre un fort impuls en utilitzar noves possibilitats en el tractament de les dades a causa de l'avenç que va començar a experimentar la tècnica informàtica. Això va introduir la possibilitat d'aplicar els mètodes d'anàlisi econòmica, especialment l'aplicació del mètode del cost-benefici.

La combinació d'aquests sistemes d'anàlisi amb les tècniques de pressupost per objectius van permetre donar al procés de planificació del pressupost una nova dimensió en incloure-hi la decisió sobre l'assignació de recursos i l'anàlisi purament econòmica sobre quina decisió era la més beneficiosa, la qual cosa va donar lloc a una tècnica pressupostària més perfeccionada denominada *sistema pressupostari planificat per programes* (PPBS: *planning programming budgeting system*).

2.5.2. El pressupost per programes (PPBS)

El pressupost per programes constitueix un intent d'integrar la formulació de polítiques de despesa a mitjà termini amb l'assignació pressupostària anual dels recursos, i proporcionar un mètode perquè l'anàlisi de sistemes s'apliqui de manera regular a la formulació d'aquestes polítiques i, conjuntament, a l'assignació d'aquests recursos pressupostaris.

El PPBS és una tècnica pressupostària que neix a mitjan dècada de 1950 als Estats Units i que permet una confluència de la planificació i el pressupost gràcies al desenvolupament de les tècniques d'anàlisi.

Les diferències entre aquesta nova fórmula pressupostària i el pressupost d'execució són importants. En primer lloc, el pressupost d'execució s'interessa pel control de la direcció, a fi d'ajudar els administradors del pressupost a dissenyar unitats administratives que operin amb la màxima eficàcia. El suport tècnic d'aquest pressupost es troba en la comptabilitat de costos i en el desenvolupament de mètodes de gestió moderns.

Davant d'això, el PPBS preveu un camp molt diferent, com és el de la planificació estratègica del pressupost, i el seu propòsit final consisteix a contribuir a la racionalització de les eleccions del sector públic, mitjançant la utilització de tècniques d'anàlisi econòmica.

Amb aquesta tècnica pressupostària es pretén definir l'impacte de programes específics sobre els objectius preestablerts per l'entitat. El pressupost per programes posa l'èmfasi en la planificació, en l'increment d'informació i en l'estudi de les diverses alternatives per a aconseguir un mateix objectiu. El pressupost per programes reflecteix la gestió planificada, mitjançant la triple classificació organicoeconòmica i funcional. Ara bé, el pas de l'un a l'altre comporta que cada centre gestor hagi definit i pressupostat prèviament les tasques, activitats i funcions, i també disposar dels instruments de comptabilitat analítica necessaris per a assignar els recursos als *outputs* de l'entitat.

2.5.3. El pressupost de base zero (PBZ)

El pressupost de base zero intenta anar una mica més enllà de les tècniques pressupostàries anteriors, i tracta, no solament d'assignar els nous recursos de la millor manera possible, sinó que sotmet, a més, a revisió contínua les assignacions dels programes que estan en marxa.

No es tracta, per tant, d'un pressupost incrementalista, sinó que procedeix a analitzar la totalitat de les despeses assignades en períodes anteriors a fi de comprovar si aquesta assignació continua essent necessària en mantenir-se constants els graus d'eficiència que li van servir de base.

Segons Peter Phyr, el pressupost de base zero es pot definir com el

"pla operatiu i procés pressupostari que exigeix a cada director d'una unitat justificar detalladament la totalitat de les seves peticions pressupostàries, i li trasllada l'obligació de cada import. Aquest procediment identifica totes les activitats i operacions en paquets de decisió que seran avaluats i ordenats conformement a un ordre de prioritats que destaca la seva importància mitjançant una anàlisi sistemàtica prèvia."

A partir d'aquesta definició, es pot considerar que els canvis introduïts pel pressupost de base zero se centren principalment en dos punts:

- En **primer lloc**, es prescindeix per complet de les fórmules incrementalistes, tradicionalment utilitzades en tots els processos pressupostaris. Cal aclarir, no obstant això, que l'aplicació del pressupost de base zero no implica l'elaboració d'un pressupost nou tots els anys sense cap tipus de respecte per les xifres ja existents, ja que això no seria possible en existir normalment compromisos jurídics impossibles d'ignorar, i suposaria, a més, una tasca difícil de complir en un període tan curt com un any. El que pretén és trencar amb la inèrcia de tot pressupost en exigir a cadascun dels responsables de les unitats de decisió que presentin una justificació detallada i completa de les seves peticions, sense admetre's el mètode que consisteix a discutir els increments en les partides ja existents en el període anterior.
- En **segon lloc**, les decisions pressupostàries es prenen en funció d'una ordenació per prioritats de totes les activitats, operacions o programes. Cada responsable d'una unitat ha de fer la seva proposta de prioritats, que serà negociada en un procés iteratiu a mesura que s'ascendeix en el nivell de responsabilitat per a aconseguir en la cúspide de decisió una llista en la qual estaran ordenades segons la seva importància.

La idea que subjeu a aquesta tècnica és que cada any es comença de nou en l'elaboració del pressupost.

Es basa en un procés pressupostari que exigeix a cada director d'una unitat gestora justificar la totalitat de les seves demandes pressupostàries de despesa.

2.5.4. Tècniques d'anàlisi

Des del punt de vista de la teoria normativa, es pot analitzar la presa de decisions sobre despesa pública i exposar suggeriments per a perfeccionar els procediments de decisió. L'eficàcia de la despesa pública es pot mesurar per mitjà

de l'avaluació **pública de projectes**, que té caràcter normatiu perquè proposa als artífexs de la política estatal procediments que els poden ajudar a prendre decisions més encertades.

L'avaluació pública de projectes consisteix en la valoració de les diferents alternatives d'inversió en termes d'una funció objectiu global o social.

Les dues tècniques tradicionalment emprades per a l'avaluació pública de decisions d'inversió són: l'anàlisi **cost-benefici** i l'anàlisi **cost-eficàcia**.

Anàlisi cost-benefici

Aquesta tècnica d'anàlisi tracta de respondre a la pregunta de si s'hauria d'iniciar o no un projecte particular d'inversió entre alternatives diferents, i si els fons d'inversió són limitats, quin o quins s'haurien de seleccionar.

L'anàlisi cost-benefici és especialment important des del punt de vista del sector públic perquè a aquesta tècnica d'anàlisi li interessa únicament l'economia en conjunt, el benestar de tota la societat i no d'una part.

Seguint Mishan, es pot afirmar que l'economista encarregat de l'estimació del cost-benefici d'un projecte, en comptes de tractar d'esbrinar si els propietaris d'una empresa estaran en més bona posició si aquesta s'ocupa d'una activitat en lloc d'una altra, indaga si la societat en conjunt estarà en més bona posició emprant aquest projecte que no fent-ho, o si n'empren qualsevol altre d'alternatiu.

En termes globals, l'economista substitueix el concepte més precís de *renda per a l'empresa privada* per la definició menys precisa de *benefici social*. En substitució dels costos de l'empresa privada, l'economista imposarà el concepte de *cost d'oportunitat* (és a dir, el valor social de l'alternativa a la qual es renuncia). Per a reemplaçar el concepte de *guany de l'empresa*, utilitzarà la idea d'excés del benefici social sobre el cost.

L'anàlisi cost-benefici es proposa descriure i quantificar els avantatges i desavantatges socials d'un projecte públic de despesa.

La construcció d'una nova autopista implicarà per a la societat desavantatges o costos de construcció, de manteniment i costos en forma de variació dels nivells de soroll, contaminació atmosfèrica, desfiguració del paisatge i potser més accidents. Els beneficis o avantatges radiquen en l'estalvi de temps de viatge dels usuaris, reducció de la congestió en altres carreteres utilitzades i disminució de la grandària de les flotes de vehicles, ja que per a satisfer la mateixa demanda es poden utilitzar menys camions més intensament.

Aquesta **llista de costos i beneficis** inclou un aspecte social. Això és important perquè si l'autopista fos propietat d'una empresa privada que exigís un peatge per utilitzar-la, aquesta empresa, com a maximitzadora del benefici, només tindria en compte els costos de construcció i funcionament i els ingressos provinents dels peatges. Els costos a causa dels accidents o de la deterioració del medi ambient recauen sobre terceres parts i no entren en les funcions de cost de l'empresa.

La funció objectiu d'una anàlisi cost-benefici consisteix en els beneficis socials nets, mentre que la funció objectiu d'una empresa són els beneficis privats nets. La distinció immediata, per tant, entre la valoració de polítiques de despesa basades en el cost-benefici o en rendiments privats, resideix en el fet que l'anàlisi cost-benefici intenta tenir en compte totes les pèrdues i guanys des del punt de vista de la societat.

Fases de l'anàlisi cost-benefici

La maximització del benefici social net que es requereix amb l'anàlisi cost-benefici necessita la identificació de **tots** els costos i **tots** els beneficis relacionats amb un projecte determinat de despesa pública. Es pot parlar, per tant, d'una primera fase de l'anàlisi cost-benefici, que consisteix en la identificació dels beneficis i dels costos.

1) Identificació dels beneficis i dels costos

En principi, tots els costos i beneficis reals s'han de tenir en compte en aquest tipus d'anàlisi. En identificar-se els diferents tipus de beneficis i costos, es poden distingir les categories principals següents, seguint Musgrave:

a) Reals i pecuniaris

És la distinció més important que s'ha d'establir entre categories principals de costos i beneficis. Tot i partint del fet –anteriorment esmentat– que perquè l'anàlisi cost-benefici pugui ser un instrument útil de maximització del benefici social net ha de tenir en compte tots els beneficis i tots els costos reals de qualsevol projecte de despesa pública, seria un greu error incloure en aquesta relació els beneficis i costos pecuniaris. S'entén com a tals els efectes ocasionats pel projecte en els preus de béns intercanviats al mercat, ja que habitualment no constitueixen efectes reals des del punt de vista de l'anàlisi cost-benefici perquè la possible pèrdua de beneficis per part dels subministradors del producte per mitjà del mercat es tradueix en increment de l'excedent dels consumidors.

b) Beneficis i costos reals

- **Poden ser directes o primaris i indirectes o secundaris.** Els **directes** són aquells relacionats íntimament amb l'objectiu principal del projecte, men-

tre que els **indirectes** tenen la naturalesa de subproductes. Així, un programa educatiu pot estar dissenyat principalment per a elevar el poder adquisitiu de l'estudiant, però també pot reduir la necessitat de combatre la delinqüència. A l'hora d'avaluar els costos i beneficis del projecte s'haurien d'incloure tant els directes com els indirectes.

- **Es pot distingir també entre els anomenats *beneficis i costos tangibles* i els *intangibles*.** Els beneficis i costos socials entren en la categoria dels intangibles. Així, l'embelliment d'una àrea com a conseqüència d'un projecte de regadiu és un benefici intangible, mentre que l'increment de la producció agrícola és tangible. D'altra banda, poden sorgir alguns aspectes intangibles en relació amb certs beneficis o costos, com la salut o la pèrdua de la vida que són de naturalesa privada, però que no es poden avaluar en termes monetaris. Tant els costos i beneficis tangibles com els intangibles haurien de ser inclosos en l'anàlisi.
- Una altra distinció significativa es produeix entre els projectes que generen beneficis als consumidors de manera directa, ja que inclouen la provisió de **béns finals**, i els projectes destinats a la producció de béns i que, per tant, són **de tipus intermedi**.
- Una última distinció és la que s'estableix entre els beneficis i costos que es presenten a l'interior de la jurisdicció en la qual es desenvolupa el projecte i altres que es produeixen a l'exterior.

2) Valoració dels beneficis i dels costos

Una vegada identificats tots els beneficis i costos derivats d'un projecte públic, cal valorar-los. El mesurament seria senzill si tots els valors es poguessin observar en termes de preus de mercat, però no sempre és així, ja que sovint els costos i els beneficis són intangibles, i fins i tot a vegades els preus de mercat poden necessitar un ajust, atès que els mercats no són perfectes i s'han de tenir en compte les distorsions.

Així doncs, encara que el sistema més senzill en termes comparatius és el de la valoració dels costos i els beneficis a preus de mercat, es pot plantejar la pregunta de si és possible usar, sense més ni més, aquests preus en la valoració dels costos i dels beneficis. Tenint en compte que l'objectiu final de l'anàlisi cost-benefici és obtenir el màxim grau d'eficàcia en el comportament de la despesa pública, els preus als quals s'avaluen els costos i els beneficis han de reflectir les valoracions socials dels béns i recursos en joc. És sabut que, en general, els preus reals que tenen els costos i els beneficis relacionats amb els projectes públics als mercats privats infravaloren o sobrevaloren el seu valor social autèntic.

Exemple

Per exemple, en el cas de prendre mesures anticontaminants en una jurisdicció, aquestes mesures no solament tindran utilitat dins de la jurisdicció, sinó que a més contribuiran a millorar les condicions ambientals de les jurisdiccions contigües. Els primers són beneficis de caràcter **intern**, i els segons de caràcter **extern**, i tots dos s'han d'incloure en la valoració del projecte.

El problema bàsic d'aquest tipus de valoració consisteix en el fet que per les característiques de la classe de béns en què es manifesta la despesa pública no hi ha possibilitat d'establir-ne preus de mercat. Segons aquest criteri, els preus de mercat poden ser un indicador pobre dels costos i beneficis socials, i no es poden acceptar sense modificar-los quan s'avaluen els costos i beneficis, per la qual cosa requeriran ajustos.

Per aquest motiu, en aquests casos es recorre a l'establiment de preus ombra. Amb el preu ombra es pretén quantificar el preu del cost o del benefici que reflecteixi en el marge la valoració social del bé o servei corresponent. En l'anàlisi cost-benefici la tècnica més utilitzada per a establir els preus ombra dels beneficis resultants d'un projecte públic és la d'adjudicar-hi el valor del preu màxim que els beneficiaris estarien disposats a pagar perquè es dugui a terme el projecte. D'altra banda, als costos se'ls dóna el valor del preu mínim de compensació que els perjudicats pel projecte públic estarien disposats a exigir per a atorgar el seu consentiment en la seva realització.

També aquest sistema de valoració es troba amb algunes dificultats, ja que en molts casos els individus afectats pels projectes públics no es mostren disposats a revelar les seves preferències pel que fa als beneficis i als costos, per la qual cosa caldrà buscar vies indirectes d'estimació d'aquests preus ombra. Totes aquestes dificultats mostren que no sempre serà possible substituir la valoració defectuosa que proporciona el mercat per una altra de superior per mitjà del preu ombra.

En el cas de l'avaluació de costos i beneficis per als quals no hi ha mercat, la situació es complica ja que no es disposa de l'aproximació que, amb totes les seves limitacions, proporcionen els preus de mercat.

Quan es tracta de béns per als quals no hi ha un mercat clar, es poden utilitzar diversos procediments avaluadors de costos i beneficis, encara que cap solució és acceptada amb generalitat.

Aquest és el cas, per exemple, de l'avaluació del temps d'oci usat a viatjar: suposant que un projecte que s'estudiarà tingui com una de les seves conseqüències un estalvi de temps en els desplaçaments que una part del públic fa a la feina i des de la feina, un primer enfocament avaluador del temps d'oci extra de què els viatgers gaudeixen pot consistir a fixar-se en algun mercat proper. Es tracta, en aquest cas, d'un enfocament basat en la substitució de mercats. En aquest exemple, el mercat substitutiu seria el de treball: suposant que el treballador pogués variar les hores de treball a voluntat, la seva valoració marginal d'una hora d'oci es pot deduir del pagament monetari que rep per la seva última hora de treball.

Aquest procediment presenta alguns inconvenients, ja que és dubtós suposar que la informació obtinguda del mercat de treball té la base en un comportament tan racional del treballador. D'altra banda, tampoc sembla real el supòsit que es puguin variar les hores de treball a voluntat.

Un altre procediment avaluador consistiria a dur a terme una enquesta entre la secció del públic afectada, preguntant-los quant estarien disposats a pagar per reduir el temps de desplaçament. Aquest enfocament planteja els problemes habituals de la realització d'enquestes, com l'elecció de les mostres representatives, la revelació de preferències per part dels enquestats, etc.

Un tercer procediment, que en certa manera pot salvar alguns dels problemes que presenta la realització d'enquestes, consisteix a analitzar el comportament del públic afectat. Per exemple, és possible estimar el valor del temps d'oci guanyat perquè els desplaçaments siguin més ràpids, per mitjà del valor que els individus semblen donar al seu temps quan tenen la possibilitat de fer un desplaçament més ràpid a un preu més elevat.

3) Comparació de costos i beneficis

Una vegada identificats i valorats tots els costos i beneficis derivats d'un projecte públic, cal comparar-los a fi de poder decidir si convé o no dur-lo a terme.

Fins ara, no s'ha tingut en compte el fet que els beneficis i els costos poden no afluir instantàniament, sinó al llarg del temps. Algunes despeses rendeixen beneficis i costos immediats, mentre que d'altres rendeixen un corrent de beneficis i costos al llarg de molts anys. Són magnituds heterogènies i, per tant, no es poden sumar ni restar sense homogeneïtzar-les, això és, sense actualitzar els costos i beneficis dels anys futurs. Només comparant els valors actuals de costos i beneficis de cada any es pot triar l'alternativa més eficaç.

Per tant, caldrà fer operacions de descompte. Per a poder sumar els beneficis i els costos que sorgeixen l'any 1, 2, 3, ..., 9 de la vida del projecte, és necessari, com hem esmentat anteriorment, homogeneïtzar-ne els valors monetaris. Per a això, es tradueix el valor monetari dels beneficis i dels costos obtinguts en anys posteriors en el seu valor equiparable l'any zero, és a dir, s'actualitzen tots els valors de períodes futurs al moment present. El valor actual dels beneficis es pot calcular de la manera següent:

$$\frac{B_t}{(1+i)^t}$$

En què B_t és el valor monetari dels beneficis obtinguts l'any t , i és la taxa de descompte que, sumada a la unitat, s'eleva a t (l'any corresponent). De la mateixa manera, el valor actual dels costos es calcularà de la manera següent:

$$\frac{C_t}{(1+i)^t}$$

Així s'actualitza tot el corrent de beneficis i costos associats al projecte al llarg del temps, amb la qual cosa ja es podran comparar.

No obstant això, cal assenyalar en aquest punt un altre problema inherent a l'aplicació pràctica de l'anàlisi cost-benefici: l'elecció del tipus de descompte (i), ja que el resultat final dependrà en gran manera de la taxa de descompte utilitzada.

Hi ha un desacord considerable sobre l'obtenció adequada del tipus de descompte social. Entre les diferents teories cal assenyalar-ne tres, seguint Pearce:

a) L'escola de pensament del **tipus de preferència temporal social** afirma que el tipus de descompte social ha de reflectir la preferència de la societat per beneficis actuals enfront de beneficis futurs.

Aquest tipus de descompte ha estat criticat pel fet que les fonts de preferència temporal és possible que siguin pura "miopia", simple preferència pel present sense cap altra raó aparent que risc de mort o la creença que les generacions futures, d'una manera o una altra, seran més riques i, per tant, amb menys necessitat de beneficis en relació amb la societat actual.

Els arguments en contra de la utilització de tipus "miops" van ser formulats ja fa temps per Pigou. La idea essencial consisteix que la societat actual té una responsabilitat col·lectiva pel que fa a generacions futures. Com que els tipus "miops" reflecteixen les preferències irracionals de la societat actual, no s'ha de permetre, segons aquest autor, que entrin en l'obtenció del tipus de preferència temporal social.

Així doncs, aquest primer criteri d'elecció de tipus de descompte és criticat fonamentalment perquè obeeix a criteris privats no necessàriament ben formats. Caldria considerar una certa "miopia" dels consumidors estalviadors presents enfront del futur, i una certa tendència general a ignorar en part els interessos de les generacions futures.

b) La segona teoria suggereix que el tipus de descompte social que s'ha d'utilitzar per als projectes públics ha de reflectir el tipus de rendiment perdut en el projecte sacrificat, és a dir, la **taxa de cost d'oportunitat**. En general, se suposa que el projecte abandonat s'hauria produït en el sector privat, de manera que el tipus de descompte apropiat és el tipus de rendiment en els projectes marginals del sector privat (k).

El problema immediat és l'observació de k , ja que la indústria privada utilitza mètodes diversos d'estimació dels tipus de rendiment, de manera que les xifres registrades poden resultar enganyoses. A més, com que n'hi ha molts tipus per

observar, s'acostuma a indicar que, com que les inversions del sector públic tenen risc baix, k s'hauria de calcular com el tipus de rendiment de projectes comparables del sector privat amb poc risc, i fer ajustos per les diferències del tractament fiscal dels beneficis del sector privat i del sector públic.

La presentació correcta de l'argument del cost d'oportunitat requereix que el tipus de rendiment del projecte que no s'ha dut a terme es mesuri també en valors socials. Pot ocórrer que el projecte rebutjat hagi generat costos externs significatius, de manera que el tipus de rendiment social s'hagi reduït a una xifra inferior al tipus proporcionat pel projecte públic. En aquest cas, el projecte públic estaria justificat, mentre que la simple comparació entre el tipus social i el privat suggeriria com a preferible el projecte sacrificat.

c) Una tercera possibilitat consisteix a utilitzar com a tipus de descompte social el **tipus d'interès pagat pel deute públic**. En aquest cas, es planteja el problema de l'existència de nombrosos tipus d'endeutament i que no hi ha raons clares per a triar un tipus preferent a un altre. D'altra banda, els tipus de mercat reflecteixen moltes influències diverses no significatives per a l'elecció d'un tipus de descompte social; la política monetària, per exemple, afectarà l'estructura del deute.

Sigui quin sigui el tipus de descompte utilitzat, l'expressió general de l'actualització, o transformació a valors actuals, per al conjunt de diversos tipus de beneficis $B_0, B_1, B_2, \dots, B_n$ i el conjunt de diversos tipus de costos $C_0, C_1, C_2, \dots, C_n$ serà la següent:

$$\frac{B_0 - C_0}{(1+i)^0} + \frac{B_1 - C_1}{(1+i)^1} + \frac{B_2 - C_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n - C_n}{(1+i)^n}$$

O bé

$$\frac{B_t - C_t}{(1+i)^t}$$

En què i és el tipus de descompte.

4) Criteris de decisió

Una vegada actualitzats els corrents de costos i beneficis, és a dir, homogeneïtzats, caldrà utilitzar algun criteri de decisió per a triar l'alternativa més eficient.

Hi ha dues possibilitats a l'hora de triar un criteri de decisió entre alternatives: el valor actual net (VAN) i la taxa de rendiment intern (TRI).

a) **Valor actual net.** És probablement el criteri d'elecció més utilitzat, i consisteix a maximitzar la diferència entre el total de beneficis i costos. Perquè un projecte sigui considerat potencialment valuós caldrà que el valor actual dels beneficis nets sigui més gran que zero ($VAN > 0$). Expressat en termes algebraics:

$$VAN = \frac{B_t - C_t}{(1+i)^t} > 0$$

En què i és la taxa de descompte social, B_t és el benefici en el període t i C_t és el cost en el període t .

Les eleccions a les quals s'enfronta el decisor es veuen subjectes a les dues regles següents: 1) qualsevol projecte és socialment rendible si $VAN > 0$; i 2) en cas de projectes mútuament excloents, s'accepta el projecte amb més VAN .

b) **Taxa de rendiment intern.** És aquella taxa que iguala el valor actual dels beneficis i costos del projecte. La taxa de rendiment intern exigeix que es calculi el tipus de rendiment percentual implícit en els fluxos de cost i benefici, i es compari amb el tipus de descompte social, que s'obté de manera independent.

La taxa de rendiment intern és aquella taxa que fa que el valor actual net sigui nul. La solució de rendibilitat interna (r) s'obté en l'equació següent:

$$\frac{B_t}{(1+r)^t} = \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

Si r és més gran que el tipus de descompte social (i), el projecte és vàlid.

La utilització de la taxa de rendiment intern s'ha vist sotmesa a nombroses crítiques, d'entre les quals es poden destacar les tres següents:

- Pot proporcionar una classificació errònia de projectes quan aquests són mútuament excloents, ja que discrimina en contra del projecte amb costos de capital més elevats.
- Es pot aconseguir més d'un tipus com a solució de l'equació de la taxa de rendiment intern, tants com canvis de signe hi hagi en el corrent de rendiments interns.
- Discrimina en contra dels projectes amb un període de gestió llarg.

En favor de la taxa de rendiment intern s'argumenten raons de tipus pràctic. Fonamentalment, s'afirma que els decisors estan acostumats a pensar en tipus de rendiment, de manera que els percentatges tenen més sentit que les magnituds absolutes.

Mankiw ofereix un exemple senzill sobre l'anàlisi cost-benefici. Imaginem que heu estat elegits regidor del vostre ajuntament. L'enginyer de l'ajuntament acudeix a vosaltres amb una proposta: la ciutat pot gastar 10.000 euros en la construcció i el funcionament d'un semàfor en un encreuament de carrers que ara només té un senyal d'estop. El benefici del semàfor és un augment de la seguretat. L'enginyer estima, basant-se en les dades d'encreuaments similars, que el semàfor reduiria de l'1,6% a l'1,1% el risc que s'hi produeixin accidents mortals de trànsit durant el temps que durés. Hauríeu de gastar els diners en el nou semàfor?

Per respondre aquesta pregunta, recorreu a l'anàlisi cost-benefici, però us trobeu ràpidament amb un obstacle: els costos i els beneficis s'han de calcular en les mateixes unitats perquè la comparació tingui sentit. El cost es calcula en euros, però el benefici –la possibilitat de salvar la vida d'una persona– no és un valor monetari directament. Per prendre la decisió, heu d'assignar un valor monetari a una vida humana.

Al principi, potser tindreu la temptació d'extreure la conclusió que una vida humana no té preu. Al cap i a la fi, probablement cap quantitat de diners serviria perquè renunciéssim voluntàriament a la nostra vida o a la d'un ésser estimat. Això suggereix que una vida humana té un valor monetari infinit.

No obstant això, per a les finalitats de l'anàlisi cost-benefici aquesta resposta comporta extreure conclusions que no tenen sentit. Si concedíssim realment un valor infinit a la vida humana, hauríem de posar semàfors a totes les cantonades dels carrers i conduir automòbils que incorporessin l'última tecnologia en seguretat. No obstant això, no hi ha semàfors a totes les cantonades i de vegades optem per gastar menys en automòbils sense opcions de seguretat com coixins de seguretat (*airbags*) o frens ABS. Tant en les nostres decisions públiques com privades, de vegades estem disposats a arriscar la nostra vida per estalviar.

Una vegada que hem acceptat la idea que la vida d'una persona té un valor monetari implícit, com esbrinem aquest valor? Hi ha un mètode, utilitzat de vegades pels tribunals per a concedir indemnitzacions en els judicis per mort per negligència, que consisteix a calcular la quantitat total de diners que hauria guanyat una persona si hagués viscut. Els economistes solen criticar aquest mètode, ja que té l'extravagant implicació que la vida d'una persona jubilada o incapacitada manca totalment de valor.

És millor valorar la vida humana examinant els riscos que estan disposats a córrer voluntàriament els individus i esbrinant quant se'ls ha de pagar per córrer-los. Per exemple, el risc de morir varia d'uns treballs a uns altres, els obrers de la construcció d'edificis alts corren més riscos de morir que els empleats administratius. Comparant els salaris de les ocupacions més arriscades, tenint en compte l'educació, l'experiència i altres determinants dels salaris, els economistes es poden fer una idea del valor que concedeixen els individus a la seva vida. Els estudis basats en aquest mètode arriben a la conclusió que el valor de la vida humana és d'uns 10 milions d'euros.

Ara ja podem tornar al nostre exemple inicial i respondre a l'enginyer de l'ajuntament. El semàfor redueix el risc de mort en 0,5 punts percentuals (d'1,6 a 1,1), per tant, el benefici esperat del semàfor és $0,005$ (0,5%) * 10 milions d'euros, o sigui, 50.000 euros. Aquesta estimació del benefici és molt superior al cost de 10.000 euros pel qual s'ha d'aprovar el projecte.

Anàlisi cost-eficàcia

És també, com en el cas anterior, una eina d'ajuda a la decisió. La finalitat és identificar la manera més eficaç, des del punt de vista econòmic, d'aconseguir un objectiu.

En el marc de l'avaluació, aquesta anàlisi permet contrastar l'eficàcia econòmica d'un programa o d'un projecte.

Si, per exemple, es considera un programa l'objectiu principal del qual és la creació d'ocupació, l'anàlisi cost-eficàcia s'emprarà per a calcular el nombre d'ocupacions creades per aquest programa i, a partir d'aquí, el cost de cadascuna d'aquestes ocupacions.

En cas que hi hagués diversos programes amb el mateix objectiu, l'anàlisi cost-eficàcia permetrà comparar els costos de cadascun per a la creació de cada lloc de treball. Aquesta comparació proporcionarà indicadors quantitius tangibles que serviran per a debatre l'elecció entre els diferents mètodes comparats.

L'anàlisi **cost-eficàcia** permet comparar entre ells altres polítiques, programes o projectes. Es confronten diverses alternatives amb l'objectiu principal de triar la més adequada per a obtenir un resultat concret al cost menys elevat possible.

La diferència fonamental amb l'anàlisi cost-benefici és que en l'anàlisi cost-eficàcia ja s'ha adoptat la decisió de dur a terme un projecte de despesa determinat i el que es discuteix és quina alternativa és la més adequada per a desenvolupar-lo, mentre que en l'anàlisi cost-benefici pura hi ha la possibilitat que l'anàlisi porti com a conseqüència que el projecte no es dugui a terme.

Activitat

Un municipi d'interior ha rebut la proposta d'instal·lació d'un parc eòlic al seu territori. La proposta s'acompanya d'un informe sobre la riquesa i els llocs de treball que es generarien. Aquest poble es troba en un paratge d'alt valor natural i amb potencial turístic.

Tenint en compte aquesta informació, elaboreu un breu estudi de la viabilitat del projecte fent ús de l'anàlisi cost-benefici. **Com ja hem vist, aquesta tècnica d'anàlisi, molt utilitzada en la presa de decisions d'inversió pública, intenta respondre la pregunta de si s'hauria d'iniciar o no un projecte particular d'inversió entre alternatives diferents, i en cas que els fons d'inversió siguin limitats, com s'hauria de seleccionar.**

En concret, haureu de seguir les fases següents:

- 1) Identifiqueu quins creieu que podrien ser els beneficis i costos principals derivats d'aquest projecte potencial (simplement feu-ne una llista).
- 2) Valoreu aquests beneficis i costos. (Només cal que feu una estimació senzilla de quin podria ser el valor numèric de cada element de la llista anterior.)
- 3) Compareu els costos i beneficis del primer any i estimeu-los per a un horitzó temporal de dos anys vista. Repetiu el procés de valoració de costos i beneficis per als dos anys següents i feu una comparació de costos i beneficis per a tot el període.
- 4) A partir dels diferents criteris de decisió que es presenten en el material, comenteu si el projecte podria ser viable.

Activitat

Recentment s'ha nomenat la senyora Prats directora d'una entitat del sector públic de la Generalitat de Catalunya, concretament de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS). L'ICASS exerceix competència en l'àmbit de la protecció social mitjançant la prestació de serveis (residències, centres de dia, etc.) a diferents col·lectius i el pagament de pensions i prestacions econòmiques.

D'acord amb la classificació per programes de la Generalitat de Catalunya, l'àrea de despesa de protecció i promoció social s'estructura de la manera següent:

3. Protecció i promoció social

- 311. Pensions
 - 312. Atenció a la immigració
 - 313. Atenció a la gent gran amb dependència
 - 314. Atenció a les persones amb discapacitat
 - 315. Atenció a la infància i l'adolescència
 - 321. Serveis a la joventut
 - 322. Desenvolupament de polítiques de dones
 - 323. Relacions amb les confessions religioses
-

1) El primer que es demana a la nova directora és l'elaboració dels pressupostos de l'entitat (d'acord amb la classificació econòmica i funcional) per al proper any tenint en compte el següent.

- Es preveu ingressar 30 milions d'euros en concepte de copagaments d'atenció a usuaris de serveis d'atenció a la dependència (S'entén per *copagament* la participació de l'usuari en el finançament del cost dels serveis dels quals és beneficiari.)
- Es preveu ingressar 10 milions d'euros en concepte de copagaments d'atenció a usuaris de serveis d'atenció a discapacitats.
- Es preveu obtenir 710.000 euros de la venda de publicacions.
- El Servei Català de la Salut (CatSalut) té previst transferir 2,5 milions d'euros a l'ICASS perquè pugui fer front a les despeses en concepte d'assistència sanitària de la població en residències de l'ICASS.
- El Departament d'Acció Social i Ciutadania (DASC) té previst transferir a l'ICASS 803 milions d'euros per finançar la despesa en operacions corrents.
- Està previst que l'Administració general de l'Estat (AGE) transfereixi a l'ICASS 50 milions d'euros en compliment de la Llei de dependència en concepte d'aportació per persona dependent i 10 milions d'euros per a millorar les infraestructures destinades a l'atenció a la dependència.
- Es preveu que el rendiment dels comptes corrents de l'entitat sigui de 80.000 euros.
- L'ICASS obté 10.000 euros pel lloguer d'un local de la seva propietat a una ONG.
- Es preveu obtenir 100.000 euros de la venda d'un immoble propietat de l'ICASS.
- L'entitat té 2.000 treballadors entre personal funcionari i laboral. S'estimen unes despeses totals en concepte de salaris i cotitzacions a la Seguretat Social de 100 milions d'euros. D'aquest cost de personal, la distribució per tipus de servei és la següent: el 52% correspon al personal que presta serveis relacionats amb l'atenció a la dependència, el 15% al personal que presta serveis relacionats amb l'atenció a discapacitats, el 21% al personal que gestiona el pagament de les pensions competència de l'ICASS i el 12% al personal que presta serveis d'atenció a menors tutelats per la Generalitat de Catalunya.
- Les despeses en concepte dels lloguers dels diversos edificis de l'ICASS és de 4 milions d'euros que es poden distribuir de la manera següent: 55% per a atenció a la dependència, 20% per a atenció a discapacitats, 15% per a l'atenció a menors tutelats i 10% per a la gestió de pensions.
- Es preveu destinar 100.000 euros a publicacions per a donar a conèixer el desplegament de la Llei de la dependència.
- Les despeses totals en concepte de subministraments (aigua, energia, telefonia, etc.) ascendeixen a un milió d'euros i la seva distribució entre els diferents àmbits d'actuació és la mateixa que per als lloguers.
- Les despeses en material ordinari no inventariable són de 500.000 euros i la seva distribució entre els diferents àmbits d'actuació és la mateixa que per als lloguers.
- Atesa la insuficiència de places en residències pròpies de l'ICASS per a atendre la població amb problemes de dependència es preveu haver de concertar places amb residències privades per un import de 350 milions d'euros.

- Es preveu destinar 300 milions d'euros al pagament de prestacions econòmiques en virtut de la Llei de la dependència.
- Es preveu destinar 100 milions d'euros per al pagament de pensions no contributives.
- Es preveu destinar 40 milions d'euros a fer inversions en residències d'atenció a la dependència i 10 milions d'euros en residències d'atenció a discapacitats.
- Es preveu destinar 800.000 euros a la subvenció de millores en infraestructures d'ONG que col·laboren en la prestació de serveis a discapacitats.

2) Classifiqueu les despeses de l'apartat anterior en funció de si es tracta d'operacions bilaterals o unilaterals i operacions per compte de renda o per compte de capital.

3) Suposeu que en lloc de 100 milions d'euros per a pagar pensions no contributives cal pressupostar 200 milions d'euros. Com caldria reformular el pressupost inicial de l'ICASS?

Resum

Per a comprendre el paper que exerceix el sector públic dins d'una economia, cal conèixer-ne amb exactitud la delimitació, és a dir, quines són les institucions que l'integren i les activitats que desenvolupen.

Els dos grans components del sector públic són les administracions públiques i les empreses públiques.

Els elements integrants de les administracions públiques es poden diferenciar segons dos criteris: territorialitat i activitat duta a terme. D'acord amb el primer, les administracions públiques estarien integrades per l'administració central i les administracions territorials, mentre que, segons el segon criteri, s'hauria de distingir un tercer element, la seguretat social.

La presència més gran o més petita de l'activitat financera dins d'una economia nacional deriva directament de la magnitud i el comportament del sector d'administracions públiques que en constitueix l'ínterpret fonamental. Per això, els diversos índexs utilitzats per a apreciar l'activitat financera remetent als components dels comptes de les administracions públiques i la seva relació.

Els comptes de les administracions públiques permeten conèixer com el sector públic contribueix a la formació de macromagnituds, com per exemple el PIB, l'estalvi, el consum, la inversió, etc. Aquests comptes són els de producció, d'explotació, de renda, d'utilització, de capital i financer, si bé els dos primeres no són rellevants en aquest sector.

En el cas de les empreses públiques, les operacions es reflecteixen en els mateixos comptes. No obstant això, el compte de producció i el d'explotació gaudeixen de la mateixa importància que els quatre exposats anteriorment.

Per a mesurar la dimensió del sector públic, dins d'una economia es diferencia habitualment entre el costat de les despeses i el dels ingressos. Per a això, es poden usar diversos índexs agregats i desagregats. Es pot avaluar la dimensió de l'activitat financera atenent la relació de despeses totals de les administracions públiques amb l'activitat econòmica del país o la relació dels ingressos per impostos amb l'activitat econòmica.

- El pressupost públic es pot definir com "un resum sistemàtic i xifrat, confeccionat en períodes regulars, de les previsions de despeses i de les estimacions d'ingressos previstos per a cobrir aquestes despeses".
- En el procés pressupostari (o vida del pressupost) es poden diferenciar quatre fases que se sobreposen cronològicament amb algunes de les fases

d'altres pressupostos. Les quatre etapes per les quals, necessàriament, ha de passar la vida de qualsevol pressupost són les següents: elaboració, discussió i aprovació, execució i control.

- En la fase d'elaboració hi ha un protagonisme absolut del poder executiu. Aquesta etapa és aquella a la qual s'associa més l'aplicació de tècniques econòmiques, encara que el control de la despesa també ha de ser objecte d'avaluació tècnica.
- En la fase de discussió i aprovació, el protagonisme resideix en el poder legislatiu. Si en començar un nou exercici pressupostari no s'ha aprovat el pressupost, es prorroga automàticament el de l'exercici anterior.
- La fase d'execució implica la realització d'ingressos i despeses. En aquesta fase, s'estableix un procediment d'execució tant dels ingressos com de la despesa, i és més complex aquest últim. Es distingeixen habitualment quatre etapes en la realització de la despesa: autorització, compromís, ordenació i pagament, que porten un control intern incorporat.
- Resulta especialment rellevant l'anàlisi de les fórmules pressupostàries al servei de l'eficàcia, sobretot en el context actual d'insatisfacció creixent amb el comportament real del sector públic. Fórmules com el pressupost per programes o el pressupost de base zero s'analitzen com a tècniques que poden ajudar a millorar l'eficàcia en la gestió. Així mateix, hi ha algunes tècniques auxiliars, com l'anàlisi cost-benefici i l'anàlisi cost-eficàcia, que se solen utilitzar com a ajudes en la presa de decisions públiques.

