



Cultura y Economía. Serie de documentos

# Cultura y Economía: el papel del sector público

José M. Domínguez Martínez

El Instituto Econospérides no se solidariza necesariamente con las opiniones, juicios y previsiones expresadas por los colaboradores, ni avala los datos que éstos, bajo su responsabilidad, aportan.

© Instituto Econospérides para la Gestión del Conocimiento Económico

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

## **Introducción**

Aunque habitualmente se hace referencia a los países occidentales desarrollados como economías de mercado, lo cierto es que los sistemas económicos de estos países presentan un carácter mixto y en todos ellos, aunque con distinto grado, el sector público tiene una elevada presencia en la actividad económica. Además, su verdadera influencia va mucho más allá de lo que se desprende de los indicadores usuales basados en las ratios del gasto público o de los ingresos fiscales con respecto al PIB. A través de la regulación, el sector público establece las pautas que condicionan la actividad del sector privado, sin que se disponga de ningún indicador inmediato capaz de reflejar su verdadero alcance de forma comprehensiva. De igual manera, deben tenerse presente las actividades realizadas a través de empresas y organismos públicos al margen de las correspondientes a las administraciones públicas en sentido estricto. Acotar las principales vías de intervención del sector público en el ámbito de la cultura es el objeto de esta sección.

## **Regulación**

Como ocurre con cualquier actividad económica, las actividades culturales se ven afectadas por la regulación pública en distintos planos: ejercicio de la actividad, contratación de recursos, características de la producción y de los contenidos, vertiente del consumidor, operaciones internacionales... El sector cultural no presenta grandes diferencias respecto a otros sectores de actividad. La Constitución española recoge el principio de libertad de empresa, cuyo ejercicio se encuentra, lógicamente, supeditado al cumplimiento de las normas genéricas establecidas por el ordenamiento jurídico y de las específicas que puedan ser de aplicación por el objeto de la actividad desarrollada y el perfil del público destinatario.

Particular importancia presenta el uso de las nuevas tecnologías de la información en relación con la regulación de los derechos de propiedad intelectual. El sistema capitalista está bien preparado para preservar los derechos de propiedad de los bienes y derechos tangibles. Existe todo un entramado legal que prevé el reconocimiento de los derechos de propiedad, su delimitación, registro o identificación, todo ello complementado con unas estructuras de seguridad y, en última instancia, con un sistema judicial garante del legítimo ejercicio de tales derechos, cuyo origen se

pierde en muchos casos en la noche de los tiempos, pero que actualmente nadie cuestiona.

Mucho más problemática resulta la situación concerniente a los derechos de propiedad intelectual, que están sujetos a una considerable asimetría: los derechos de propiedad sobre activos materiales son inapelables, pero los que recaen sobre la propiedad intelectual parecen menos firmes y, en ocasiones, de más difícil aceptación social. La tangibilidad o intangibilidad de los objetos sobre los que recaen unos y otros derechos puede ser un factor importante de discriminación. En particular, en numerosas ocasiones no resulta fácil identificar el origen de una idea y, mucho menos, plasmarla en un objeto reservado en exclusiva a su autor o que se preste a su comercialización en el mercado.

El mercado suele funcionar bastante bien cuando se trata de comercializar un bien que se presta a la aplicación del principio básico por el que se rige el mercado: el principio de exclusión, es decir, el de restringir el acceso al bien únicamente a aquellas personas que están dispuestas a pagar un precio por el mismo. Cuando un bien está al alcance de cualquier persona, con independencia de que pague o no por él, el mecanismo del mercado, su propia esencia, quiebra radicalmente.

Los bienes tienen una configuración basada en unas características que van alterándose con los avances tecnológicos. Así, por ejemplo, en el caso de una obra escrita, el paso del manuscrito a la imprenta transformó las posibilidades de distribución de un contenido original; la irrupción de la máquina fotocopidora representó un nuevo hito, amplificado posteriormente con el escáner y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la implantación de internet ha transformado bienes individuales en origen en bienes potencialmente universales.

Ante estos desarrollos, la regulación pública, acostumbrada a operar tradicionalmente en entornos de bienes físicos, se enfrenta a nuevos desafíos en el espacio virtual. De cómo se resuelvan los conflictos suscitados en ese marco de actuación dependerá en buena medida el futuro al menos de una parte muy significativa del sector cultural.

En este apartado debería incluirse una reseña del marco regulador estatal y autonómico en relación con el sector cultural.

## **Gastos**

La intervención del sector público en el sector cultural puede justificarse desde diferentes puntos de vista. Al margen de las razones que puedan estar basadas en el carácter colectivo o social de una parte de las actividades culturales, algunas de éstas pueden encajar en la categoría de los denominados bienes preferentes. Aunque no faltan quienes cuestionan la propia filosofía que subyace en estos bienes, que no es otra que la imposición o la promoción de unas determinadas preferencias a la sociedad por parte del sector público, en toda sociedad existen una serie de valores considerados de rango superior cuyo consumo debe ser estimulado, facilitado o incluso impuesto a los ciudadanos. Adicionalmente, hay actuaciones como la preservación del patrimonio histórico-artístico o la dotación de espacios culturales, asociados comúnmente a una sociedad avanzada y desarrollada, que requieren ineludiblemente de la intervención pública, sin perjuicio de las iniciativas privadas que puedan existir.

Las inversiones en equipamientos culturales y en rehabilitación y conservación de monumentos históricos son, por tanto, un foco de atención obligado, así como los gastos corrientes de mantenimiento generados por tales actuaciones.

Evidentemente, la dotación de infraestructuras de transporte reviste especial importancia para el acceso de los ciudadanos, ya sean de origen nacional o extranjero, a los lugares de ubicación de los bienes culturales. Otros programas públicos relevantes conciernen al fomento de los valores culturales dentro del sistema educativo. A escala local cobran gran importancia los servicios de prevención y seguridad, así como los de cuidado del entorno urbano.

Los capítulos de gastos de personal y en compra de bienes corrientes y servicios son, a su vez, indicativos de la producción directamente llevada a cabo por la Administración pública. De particular interés es determinar qué parte de tales gastos de consumo público corresponde estrictamente a la vertiente administrativa. Asimismo, qué parte de la carga de la deuda pública (intereses y amortización) corresponde a inversiones de carácter cultural. El capítulo de transferencias y subvenciones corrientes tiene una importancia crucial para determinar el apoyo público a la realización de eventos organizados por el sector privado. Asimismo, las ayudas a personas físicas para la formación o el fomento de la creatividad precisan de un escrutinio apropiado.

Ha de tenerse presente que no siempre las cifras presupuestarias reflejan el verdadero alcance de recursos puestos a disposición del sector cultural. Así, por ejemplo, los ingresos canalizados a través del canon digital no pasan por el conducto de los presupuestos públicos, a pesar de tener un carácter coactivo para las personas obligadas a su pago, similar al de los tributos. Una fórmula alternativa, aunque con efectos similares en el plano de la financiación, podría conseguirse mediante la implantación de un impuesto o de un recargo impositivo, cuyos ingresos podrían transferirse posteriormente mediante subvenciones a las mismas entidades beneficiarias.

### **Impuestos**

La incorporación de la perspectiva de la fiscalidad requiere examinar qué especificidades están establecidas dentro del sistema impositivo en relación con las actividades culturales, a lo largo de las distintas fases del ciclo de producción, distribución y consumo.

En el caso del IVA, están exentas las prestaciones de una serie de servicios cuando se efectúan por entidades de derecho público o por entidades o establecimientos culturales privados de carácter social: las propias de bibliotecas, archivos y centros de documentación; las visitas a museos, galerías de arte, pinacotecas, monumentos, lugares históricos, jardines botánicos, parques zoológicos y parques naturales y otros espacios protegidos de características similares. Asimismo están exentos los servicios profesionales prestados por artistas plásticos, escritores, colaboradores literarios, gráficos y fotográficos de periódicos y revistas, compositores musicales, autores de obras teatrales y de argumento, adaptación, guion y diálogos de las obras audiovisuales, traductores y adaptadores. También, los servicios que prestan personas físicas que sean autores de esculturas, pinturas... Igualmente, los autores de obras científicas, literarias o artísticas originales...

Por otro lado, tributan al tipo reducido los servicios prestados por intérpretes, artistas, directores y técnicos, que sean personas físicas, a los productores de películas cinematográficas susceptibles de exhibirse en salas de espectáculos y a los organizadores de obras teatrales y musicales...

A su vez, se aplica el tipo superreducido a las entregas, adquisiciones intracomunitarias o importaciones de libros, revistas y periódicos, siempre que se cumplan ciertas condiciones.

En el ámbito de los impuestos que gravan el ejercicio de la actividad económica, existe una exención en el IAE para las entidades cuya cifra de negocio sea inferior a un millón de euros.

Consideración especial merece el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, entre las que se incluyen las fundaciones, así como las asociaciones declaradas de utilidad pública.

### **Ingresos no impositivos**

Conveniencia de dedicar un apartado a calibrar el papel de los ingresos no impositivos, tales como las tasas, los precios públicos o las donaciones recibidas con finalidad cultural.

### **Programas de incentivación**

En razón de las externalidades positivas asociadas a las actividades culturales, puede estar justificada la puesta en marcha de programas de estímulo, normalmente por la vía de las desgravaciones fiscales, con objeto de promover la realización de tales actividades por el sector privado.

En este contexto, la regulación del mecenazgo debe ser objeto de atención específica.