

APUNTS DE POLÍTICA ECONÒMICA: FONAMENTS I POLÍTIQUES

Daniel Albalade
Xavier Fageda
Laura Fernández

Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial



TEXTOS DOCENTS

351

APUNTS DE POLÍTICA ECONÒMICA: FONAMENTS I POLÍTiques

Daniel Albalade
Xavier Fageda
Laura Fernández

Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



PRÒLEG

Els esdeveniments econòmics dels últims temps han promogut un renovat interès per la política econòmica des de tots els àmbits de la societat. És aquesta presència en el debat públic i el repunt de la intervenció dels governs davant de les fallades dels mercats, així com l'impacte social dels canvis en el cicle econòmic, el que ha situat de nou l'anàlisi i avaluació de la política econòmica en un dels camps de més actualitat de la ciència econòmica.

De la mateixa manera, els canvis derivats de la reforma docent impulsada pel nou Espai Europeu d'Educació Superior (EEES) impliquen no només una transformació en l'aproximació docent de les assignatures universitàries i del paper dels professors, sinó també una renovació i actualització dels continguts. És en aquest marc de reforma i d'actualització que s'ha forjat un text docent com aquest "Apunts de Política Econòmica; Fonaments i Polítiques", creat per professors de política econòmica de la Universitat de Barcelona.

L'objecte principal d'aquesta obra és aportar un text docent que sigui d'utilitat tant per als estudiants de les llicenciatures d'Economia i d'Administració i Direcció d'Empreses (ADE) com per a tots els interessats en la interacció governs-mercat i en les polítiques econòmiques aplicades pels diferents governs. Per això, aquesta obra ha estat estructurada amb l'objectiu de dotar el lector d'un coneixement sòlid dels principals fonaments teòrics de la intervenció pública no pressupostària i de la seva aplicabilitat analitzant i avaluant detalladament algunes de les polítiques públiques més rellevants que es basen en la interacció entre governs i mercats.

Pel que fa a l'estructura de l'obra, hi ha dues parts diferenciades. En la primera part, on s'exposen els fonaments de la política econòmica, se sintetitzen els principals conceptes de la microeconomia que seran útils per entendre les diferents intervencions i polítiques públiques sobre els mercats que tenen influència en l'eficiència i l'equitat. En particular, l'atenció s'adreça a aquelles polítiques que pretenen corregir fallades de mercat i a la problemàtica dels mecanismes d'elecció pública. En aquest primer bloc es posa un èmfasi especial en la vinculació pràctica dels conceptes teòrics de la intervenció pública, habitualment absent en els manuals de referència.

En la segona part, la que s'endinsa més detalladament en les polítiques, cadascun dels cinc capítols desenvolupa algunes de les polítiques d'intervenció pública dels governs en economia més importants tant per la seva influència sobre l'eficiència econòmica com sobre el benestar. Aquesta anàlisi específica de les polítiques de privatització, regulació, competència i medi ambient suposa una aportació original dels autors de l'obra que no sol trobar-se amb aquest deteniment en altres textos docents. Aquest segon bloc vincula els conceptes teòrics de la primera part del text a les polítiques públiques que influeixen en les relacions entre governs i mercats.

Els autors

ÍNDIX

Pròleg	5
BLOC A. FONAMENTS	
Lliçó 1. El sector públic en les economies mixtes	9
1.1. Tipus de sistemes econòmics	9
1.2. Diferències entre Estat i mercat	11
1.3. L'Estat i la política econòmica	13
1.4. Què és la política econòmica?	15
Lliçó 2. Eficiència i equitat	17
2.1. Els objectius del govern	17
2.2. Les eleccions socials	22
2.3. Els instruments de política econòmica	25
2.4. Fallades del govern	29
Lliçó 3. Fallades de mercat	31
3.1. Mercats i eficiència en l'assignació de recursos	31
3.2. Competència imperfecta	33
3.3. Informació incompleta	34
3.4. Externalitats	36
3.5. Béns públics	37
3.6. Fallades del mercat no relacionades amb l'eficiència	42
Lliçó 4. Mecanismes de decisió pública	45
4.1. Mecanismes públics de decisió	45
4.2. La teoria del votant medià (Hotelling, 1929)	48
4.3. Agregació de preferències i la teoria de la impossibilitat d'Arrow	50
4.4. Anàlisi cost-benefici com a mecanisme de decisió	51
BLOC B. POLÍTQUES	
Lliçó 5. Competència imperfecta	57
5.1. Privatització, regulació i competència	57
5.2. Els perjudicis de la competència imperfecta	59
5.3. Monopoli natural	62
5.4. Monopoli legal	62
5.5. Competència limitada	63

Lliçó 6. Producció pública i privatització	65
6.1. Diferències entre provisió, producció i finançament	65
6.2. El sector públic empresarial	66
6.3. Diferències entre empreses públiques i privades: la relació principal-agent	67
6.4. Propietat, competència i eficiència	68
6.5. La política de privatització: motivacions i resultats	71
6.6. La privatització a Espanya	74
Lliçó 7. Teoria i pràctica de la regulació	77
7.1. Introducció	77
7.2. Economia política de la regulació	77
7.3. L'economia de la regulació en la pràctica. La regulació del monopoli natural	80
7.4. Mesures regulatòries per resoldre el problema del monopoli natural	81
Lliçó 8. Política de defensa de la competència	91
8.1. Aspectes pràctics en l'avaluació del poder de mercat	91
8.2. Tipus d'actuacions de la política de defensa de la competència	94
8.3. Col·lusió	94
8.4. Abús de la posició de domini	97
8.5. Discriminació de preus	97
8.6. Fusions	98
8.7. La política de defensa de la competència a Espanya	99
Lliçó 9. Externalitats i medi ambient	101
9.1. El problema de les externalitats i el medi ambient	101
9.2. Solucions privades	104
9.3. Solucions públiques	106
9.4. Polítiques públiques aplicades	109
9.5. Exemple: costos de congestió en les carreteres	111
Agraïments	113

LLIÇÓ 1. EL SECTOR PÚBLIC EN LES ECONOMIES MIXTES

1.1. Tipus de sistemes econòmics

L'estudi de la política econòmica requereix el coneixement, entre altres, de dos actors principals: l'Estat i el mercat. La seva interrelació, les problemàtiques que susciten la conciliació d'aquestes dues estructures o els conflictes que han portat a la supremacia d'un sobre l'altre al llarg de la història econòmica antiga i recent, són el caldo de cultiu de bona part dels continguts que tractarem al llarg d'aquesta assignatura.

En aquesta primera lliçó abordarem el paper del sector públic en les economies mixtes i presentarem l'actor principal encarregat de l'execució del que anomenem política econòmica.

• Tendències en la intervenció de l'Estat en l'economia

Abans de començar, pot ser útil posar sobre la taula alguns antecedents sobre el paper i la presència dels governs en el desenvolupament de les seves activitats. En concret, l'observació de la història econòmica posa de manifest que el pes i la importància dels governs ha estat molt variable al llarg del temps en relació amb el mercat. Ja al **segle XVIII**, els **mercantilistes** van estendre la idea que l'Estat havia de fomentar activament el comerç i la indústria. Per tant, el mercantilisme es caracteritzava, en part, per la presència activa en l'economia d'un Estat que gaudia d'unes funcions molt específiques i rellevants per al model de creixement econòmic de l'època com era el comerç. Va ser en part com a resposta a aquest corrent de pensament que **Adam Smith** va escriure el **1776 *La riquesa de les nacions***, on defensava la idea que l'Estat havia de tenir un paper limitat en l'economia. Segons Smith, eren la competència i l'ànim de lucre els que portaven els individus, en la recerca dels seus propis interessos privats, a servir l'interès públic.

Les idees d'Adam Smith van resultar molt persuasives i durant el segle XIX molts economistes, com ara **John Stuart Mill**, van promulgar la **doctrina del *laissez faire***, segons la qual l'Estat havia de deixar fer el sector privat i no intentar regular o controlar les empreses privades. Així, es considerava que el millor escenari possible el proporcionava la competència il·limitada, i la intervenció de l'Estat s'havia de limitar a protegir els drets de propietat i a activitats com la defensa nacional.

De totes maneres, no tothom va alinear-se amb les idees anteriors, i durant el segle XIX alguns economistes van mostrar una gran preocupació per les greus desigualtats de renda existents, la misèria dels treballadors i els problemes de desocupació. En aquest sentit, podem destacar els noms d'influents **teòrics socials** com **Marx**, **Sismondi** i **Owen** que van carregar contra la propietat privada del capital i proposaven, més enllà de la intervenció plena de l'Estat en l'economia, la formació de grups reduïts de persones que cooperessin en interès mutu.

Ja al **segle XX**, hi va haver una greu confrontació entre dues maneres extremes d'entendre el món i l'economia, entre el sistema capitalista predominant als països occidentals liderats pels **Estats Units** i l'organització comunista als països de l'Est encapçalats per l'antiga **Unió Soviètica**. Tot i això, a principis dels anys trenta, amb la depressió econòmica derivada del crac del 29, les economies mixtes occidentals també van fer un gir marcat cap a una major intervenció de l'Estat. **Les polítiques fiscals expansives** contracíclics van ser els instruments principals utilitzats pels Estats per tal de fomentar la recuperació econòmica. Tanmateix, la confrontació teòrica entre liberalisme econòmic i comunisme es

va transformar en una confrontació real en els mercats mundials i finalment va derivar en un període de tensions polítiques que es coneix com a **Guerra Freda**. A la fi d'aquest procés, marcat pel col·lapse de les economies planificades de l'Est a finals del segle XX, aquestes es van submergir en una monumental transició cap a un sistema de mercat, tot afavorint un nou impuls cap al liberalisme econòmic.

La fallada de l'Estat planificador propi dels sistemes comunistes va obrir una etapa de predomini de les polítiques favorables al mercat, també en les economies mixtes, on el paper de l'Estat com a mecanisme d'assignació va guanyar prestigi. Aquest període de preeminència del mercat va allargar-se durant la dècada dels noranta i la primera del segle XXI. De fet, aquestes polítiques sovint anomenades **neoliberals** van estar associades a una etapa de fort creixement econòmic sostingut que va consolidar el pes del mercat en les economies mixtes, reduint el pes de l'Estat en moltes d'aquelles mitjançant processos de privatització i liberalització de sectors estratègics.

No obstant això, la crisi financera iniciada a la tardor de l'any 2008 va posar de manifest, de nou, les mancances dels mercats lliures davant la debilitat de la presència de l'Estat en l'economia. Per aquest motiu, la resposta comuna a tots els països ha estat revertir aquest cicle impulsant el pes de l'Estat en les economies mixtes. Aquesta major intervenció de l'Estat s'ha posat de manifest mitjançant polítiques pressupostàries i no pressupostàries. D'una banda, s'ha iniciat un procés d'inversió i consum públic sense precedents en les últimes dècades amb l'objectiu de reactivar la demanda i el consum. De l'altra, s'han iniciat processos de regulació més estricta en sectors on les fallades del mercat han estat més evidents, com és el cas del sistema financer mundial.

Tal com s'ha exposat, aquesta oscil·lació entre la preeminència del mercat i de l'Estat en economia ha estat una constant al llarg del segle XX i ho continua sent al segle XXI. Tanmateix, cada cop s'entén més la idea que l'Estat i el mercat són mecanismes complementaris, tal com s'ha posat de manifest en les successives crisis econòmiques.

- **Fallades del mercat i fallades de l'Estat**

De fet, gran part del debat i de les posicions enfrontades entre aquests dos mecanismes d'organització de la vida econòmica tenen les seves arrels en la valoració de si la magnitud de les fallades del mercat és superior a la importància que tenen les fallades de l'Estat. En funció del pes que adjudiquem a cadascuna, estarem donant prioritat a una organització econòmica per sobre de l'altra.

Què és una fallada del mercat? Una fallada de mercat és una assignació de recursos ineficient derivada dels mecanismes d'elecció propis del mercat. Tot i que estudiarem en detall les diferents fallades del mercat al llarg del curs, el quadre següent les resumeix breument mitjançant alguns exemples:

Taula 1.1. Fallades del mercat

Fallades del mercat	Exemples
Béns públics	Defensa nacional, policia
Monopolis naturals	Indústries de xarxa
Externalitats	Vacunes, contaminació
Mercats incomplets	Assegurances d'atur
Informació incompleta i/o asimètrica	Risc moral, selecció adversa

D'altra banda, cal ser conscients que els Estats també fallen en el desenvolupament de les seves activitats. Les causes més freqüents d'aquestes disfuncions passen per *la informació limitada* que tenen els governs a l'hora de dissenyar una mesura o de fer complir una legislació; *el control limitat de les empreses privades*, atès que l'Estat no controla totalment les conseqüències de les seves intervencions; *el control limitat de la burocràcia*, que pot estar motivat pel retard en l'elaboració de reglaments un cop s'ha promulgat una llei que hi va associada i per la manca d'incentius a l'eficiència, i *les limitacions*

imposades pels processos polítics, com a conseqüència, per exemple, de l'existència de grups de pressió que condicionen l'acció de l'Estat o l'objectiu polític centrat a obtenir victòries electorals i no a maximitzar el benestar social.

En la darrera dècada, tal com hem comentat, vam assistir a les conseqüències d'un darrer impuls pel mercat per mitjà de dos fenòmens: els processos de privatització i les liberalitzacions. Aquestes mesures intenten respondre a fallades de l'Estat, tot deixant activitats que aquest feia fins en aquell moment en mans privades. Hi ha sectors molt rellevants per a l'economia que es van veure afectats per les privatitzacions com ara la telefonia, l'energia o les línies aèries. En alguns casos, aquests mateixos sectors s'han vist, a més, liberalitzats, com també ho han estat la banca o, més recentment, els mercats financers. En el capítol 6 tractarem en profunditat les polítiques de privatització.

- **Definició del context de referència**

L'evolució de tendències al llarg del temps descrita anteriorment ens permet fer una classificació que distingeix el grau d'intervenció de l'Estat en l'economia:

- **Economia de mercat pur:** en aquest cas, els recursos s'assignen a través de decisions individuals i voluntàries. La variable rellevant a tenir en compte en les decisions són els preus.
- **Economia planificada centralment:** els recursos s'assignen en aquest cas a través d'una autoritat central i les decisions no són voluntàries. La variable rellevant a tenir en compte són els vots.
- **Economia mixta:** els recursos s'assignen barrejant les decisions individuals (a través dels preus) amb les decisions públiques. El grau amb què es combinen aquests criteris varia força entre països i dintre d'un mateix país al llarg del temps.

Podem concloure que en l'actualitat predominen els països on existeixen economies mixtes, i aquest serà el marc on desenvoluparem els diferents continguts d'aquest manual.

En aquest punt, cal fer esment dels mecanismes que s'utilitzen en les economies mixtes per assignar els recursos. El mercat assigna recursos a través de decisions voluntàries, individuals i descentralitzades. Per la seva part, l'Estat fa ús de mecanismes de decisió col·lectiva i no voluntària. En tot cas, no hauríem de veure aquests mecanismes com a rivals i excloents, sinó com a compatibles i complementaris.

De fet, l'objectiu de l'assignatura és veure com podem utilitzar l'Estat perquè el mercat funcioni més eficientment i com podem fer ús de mecanismes de mercat perquè l'Estat també funcioni millor.

En la disquisició entre mercat i Estat, faltaria centrar l'atenció sobre un altre mecanisme de no-mercat, que no obstant això tampoc no és Estat. Es tracta de les **organitzacions privades voluntàries, com les famílies i les organitzacions no governamentals (ONG)**. En aquest cas, els mecanismes d'assignació dels recursos utilitzats són decisions voluntàries de no-mercat, atès que no incorporen preus en les transaccions, no existeixen finalitats de lucre en la seva acció i estan dotades d'un cert grau de centralització. Aquestes organitzacions combinen, per tant, elements de les decisions del mercat i de l'Estat i representen un altre actor rellevant de les societats occidentals actuals.

Val la pena remarcar aquí la **diferència entre l'assignació de recursos i la distribució de recursos**. En el primer cas, ens referim a aquelles decisions sobre el repartiment d'una dotació de recursos inicials determinats per produir uns béns i serveis concrets i amb una tecnologia donada. En el segon cas, valorem si el resultat final d'una mesura és o no just, ja que donada una assignació de recursos veurem quin ha estat el repartiment final dels béns i serveis produïts.

Darrere d'aquesta distinció hi ha dos conceptes que seran crucials al llarg del curs: l'**eficiència** i l'**equitat**. L'eficiència és el concepte que es troba al darrere de l'assignació de recursos, mentre que l'equitat la trobem en el si de la valoració de la justícia d'una distribució de la riquesa entre els individus. Avancem ja aquí que aquests dos conceptes normalment es troben en conflicte, i dedicarem el proper capítol a estudiar-ne la interacció.

1.2. Diferències entre Estat i mercat

Un cop definit el context amb què treballarem i atesa la forta interrelació que existeix entre Estat i mercat, cal demanar-se quins elements distingeixen les institucions integrants de l'Estat de les

institucions privades. En aquest sentit, podem apuntar les següents **característiques que són pròpies de l'Estat**:

- *Legitimitat indirecta*: en una democràcia, la legitimitat de la persona que ocupa un càrrec sorgeix, directament o indirectament, del procés electoral. En canvi, els responsables de la gestió i direcció d'una empresa privada són escollits pels accionistes de la companyia.
- *Capacitat coercitiva*: l'Estat té la capacitat d'obligar al compliment de les seves disposicions, cosa que les institucions privades no poden fer, i a més aquesta facultat està expressament restringida per l'Estat.
- *Incidència generalitzada de les seves accions*: les accions dutes a terme per l'Estat poden afectar el conjunt dels individus que representa.

Malgrat aquestes diferències, val la pena reforçar la idea que l'Estat i el mercat no són mecanismes excloents en la presa de decisions, sinó compatibles i complementaris. Per il·lustrar aquest punt clau, pot servir d'exemple la profunda crisi econòmica internacional que es va iniciar l'any 2008. En aquest context de crisi ha estat determinant l'acció coordinada entre Estat i mercat, mitjançant reunions entre els responsables del sistema financer i els de les empreses que han fet fallida amb els governs dels diferents països, i s'ha evitat la presa de decisions unilaterals per part de cadascun dels actors.

En tot cas, cal entendre la naturalesa de la presa de decisions i les característiques d'un i altre per poder complementar les seves accions. A aquest efecte, el quadre 2 pot ser molt il·lustratiu:

Taula 1.2. Propietats de les decisions de l'Estat enfront de les del mercat

	ESTAT	MERCAT
Propietats de les decisions	Incidència general Poder coercitiu Legitimitat indirecta No existeix opció de sortida	Incidència restringida No hi ha poder coercitiu Legitimitat directa Existeix opció de sortida
Mecanismes d'informació utilitzats per prendre decisions	Sistema electoral (vots)	Sistema de preus lliures
Motivacions de la presa de decisions	Cobertura de necessitats socials i protecció de béns de no-mercat	Recerca del benefici privat
Naturalesa de les decisions	Decisions públiques Decisions obligatòries Possibilitat de decisions no òptimes	Decisions privades Decisions voluntàries Decisions òptimes i paretianes

Avancem ja aquí que la realitat no sempre recull de manera tan nítida les diferències pel que fa a la presa de decisions entre Estat i mercat. No tots els règims polítics són susceptibles de mostrar les mateixes motivacions en la presa de decisions, ni sempre el benefici social té prioritat per sobre de l'individual del buròcrata o polític. En aquest sentit, n'és un exemple clar el fenomen de la corrupció, que podem il·lustrar en el nostre entorn geogràfic més proper amb els escàndols destapats a la segona meitat de l'any 2009 en el govern de la Comunitat Valenciana (cas Gürtel), o en les greus irregularitats financeres en la gestió del Palau de la Música de Barcelona (cas Millet).

Igualment, les decisions del mercat no sempre són òptimes. Veurem al llarg del curs que això només és així en el cas que els mercats compleixin una sèrie de condicions, entre les quals hi ha la de competència perfecta. Aquest tipus de mercats tenen unes característiques molt concretes que els fan funcionar d'una manera ideal, i això permet que ens serveixin com a instrument de referència del que hauria de ser un mercat. No obstant això, de nou la realitat ens mostra que els mercats en competència perfecta no són ni de bon tros la norma. Això ens permetrà aprofundir en les polítiques de regulació i competència que miren d'acostar la realitat a aquest marc de la competència perfecta.

1.3. L'Estat i la política econòmica

- **Què és l'Estat?**

El concepte d'Estat és complex i difereix en la seva estructura en funció de la localització geogràfica i del moment del temps. Per poder definir què és això que anomenem Estat, podem fer ús de diversos criteris: quins són els objectius que persegueix, quins recursos fa servir per assolir-los, o de quins actius és propietari.

Amb tot, si ens volem dotar d'una definició més objectiva i que en faciliti la quantificació, el criteri que acabarem utilitzant serà el que respongui a la pregunta següent: com intervé l'Estat en l'economia?

En particular, cal tenir en compte dos grans grups d'activitats bàsiques que l'Estat porta a terme. En primer lloc, considerarem **les activitats pressupostàries**, és a dir, totes les activitats que surten reflectides en els pressupostos de l'Estat. D'altra banda, hem de tenir en compte **les activitats no pressupostàries**, és a dir, les que no surten reflectides en els pressupostos de l'Estat.

Les activitats pressupostàries són més fàcilment quantificables i ens permeten donar una dimensió concreta a l'Estat. En canvi, les activitats no pressupostàries són molt més difícils de quantificar, tot i que la seva importància fa que representin bona part de l'objecte d'estudi d'aquest manual.

El quadre següent resumeix els dos tipus d'activitats.

Taula 1.3. Classificació de les activitats de l'Estat utilitzada per l'OCDE (segons Saunders i Klauig, 1985)

1. ACTIVITATS PRESSUPOSTÀRIES DESPESES • Despeses de personal • Despeses corrents de béns i serveis • Despeses en transferències de renda i de capital INGRESSOS • Ingressos de les administracions públiques ➢ Tributaris ➢ Cotitzacions a la Seguretat Social ➢ Preus i taxes en contrapartida a béns i serveis subministrats per l'Estat ➢ Ingressos financers
2. ACTIVITATS NO PRESSUPOSTÀRIES • Empreses públiques • Despeses fiscals • Préstecs i avals • Regulacions ➢ Regulació de les activitats econòmiques privades ➢ Regulació del marc legal de l'economia

No obstant això, disposar d'una classificació com l'anterior no sempre permet definir amb nitidesa què és l'Estat. En funció de la conjuntura econòmica o del tipus de polítiques aplicades per cada govern, pot succeir que s'intenti assolir un mateix objectiu mitjançant una mesura que quedi reflectida o no en els pressupostos públics. Aquest pot ser el cas, per exemple, d'intentar estimular la compra d'habitatges. Aquest objectiu es pot assolir per mitjà d'ajudes directes o subvencions a les famílies (en aquest cas les subvencions apareixerien en els pressupostos), o bé mitjançant una despesa fiscal com la que suposaria la deducció en l'IRPF de les aportacions fetes en un compte habitatge (en aquest cas no hi hauria reflex pressupostari de la mesura).

En darrer lloc, cal assenyalar que l'univers d'activitats no pressupostàries és molt variat i representa un gruix d'acció important per part dels Estats. Dintre d'aquesta categoria s'inclouen les empreses públiques com Renfe, Aena, Gisa o Adif; les anteriorment esmentades despeses fiscals, associades al pagament d'impostos i amb deduccions a la base o a la quota d'aquests; els préstecs i avals, com els que s'ofereixen per a l'estudi d'una carrera universitària o la compra d'un habitatge; i

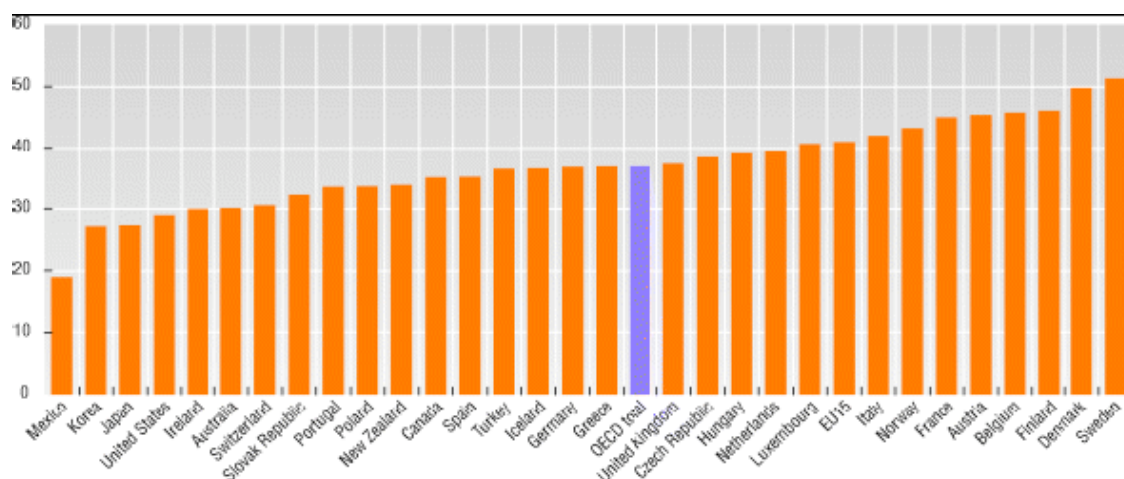
regulacions com les de preus, l'obligació de les empreses generadores d'electricitat de consumir carbó nacional, la prohibició de superar els 80 km/h en els accessos a Barcelona, l'obligatorietat de portar cordat el cinturó de seguretat o l'establiment d'un límit d'alcohol a la sang per als conductors de vehicles, així com altres de més àmplies que vetllen per la competència en un sector determinat.

La importància i el pes d'aquestes regulacions pot variar apreciablement en funció de la conjuntura econòmica. Així, en moments de bonança i amb una disponibilitat de recursos més gran es pot tendir a fer menys ús de la regulació i d'altres mesures no pressupostàries, mentre que en moments de crisi econòmica el recurs a la regulació es troba més estès.

- **El mesurament del pes de l'Estat**

La variabilitat en les intervencions de l'Estat en l'economia es fa palesa si considerem el seu pes en termes d'ingressos tributaris respecte al PIB en diferents països. La figura 1 ens mostra aquest fet.

Figura 1.1. El pes de l'Estat en diversos països del món. (Ingressos Tributaris/PIB. 2001)



Font: OCDE

En aquesta composició internacional, Espanya ocupa un lloc intermedi. Els països nòrdics són els que reflecteixen un major pes de l'Estat, un fenomen que s'explica sens dubte per la importància de les polítiques socials i d'Estat del benestar, de les quals aquests països han estat capdavaners durant dècades.

Si aprofundim més en l'anàlisi de les xifres anteriors des d'un punt de vista qualitatiu, podem explicar més clarament la idea anterior. En concret, el quadre 4 dóna una idea de com els governs de diferents països han portat a terme diverses polítiques de despesa pública. De nou veiem que Espanya ocupa una posició intermèdia entre els diversos països en els diferents ítems de despesa.

Taula 1.4. Despeses de les administracions públiques 2001-2003 (% del PIB)

De les quals: (% PIB)					
	Despesa total (% PIB)	Despeses generals	Seg. Social i Benestar	Sanitat	Educació
Suècia (2002)	58,1	8,7	24,1	7,1	7,5
Holanda (2003)	48,9	8,8	18,6	4,7	5,2
Alemanya (2003)	48,9	6,4	22,8	6,5	4,1
Regne Unit (2003)	43,6	2,7	17,3	7,4	5,5
Espanya (2001)	39,5	5,5	13,4	5,3	4,3
Estats Units (2002)	38,2	5,0	7,2	7,1	6,3

Font: CESifo a partir IMF. Despeses per interessos del deute excloses

En l'explicació anterior hem fet servir indicadors de despesa per mesurar el pes de l'Estat en l'economia, i és que la recerca d'un indicador sintètic que reculli la grandària dels Estats és un tema important i que suscita debat i controvèrsia.

En aquest sentit, cal dir que és molt difícil trobar un indicador sintètic que reculli de manera veraç la grandària del sector públic i que a més permeti fer comparacions al llarg del temps i entre països. En aquest cas, hauríem d'incloure activitats pressupostàries i no pressupostàries, amb els problemes de quantificació associades a aquestes últimes que ja hem esmentat anteriorment.

De fet, la mateixa naturalesa de les activitats realitzades per l'Estat (pressupostàries i no pressupostàries), així com el grau de substituïbilitat entre ambdós tipus de mesures condiciona el resultat de l'indicador de grandària obtingut.

Relacionat amb l'anterior, cal fer notar l'aparent disminució de la grandària del sector públic durant els darrers anys; en realitat, però, caldria preguntar-se si paral·lelament no han estat augmentant les activitats no pressupostàries. Per il·lustrar aquest punt podem recordar dues mesures portades a terme durant el govern de Zapatero a Espanya des de l'any 2004, com són les ajudes anunciades per la llavors ministra de l'habitatge, Carme Chacón, de 200 € mensuals per fer front al pagament dels lloguers i l'ajuda de 2.500 € pel naixement o l'adopció de fills anunciada pel mateix president del govern. Si en un context de crisi profunda com l'actual es retiressin aquestes mesures de caràcter clarament pressupostari i se substituïssin per la concessió de crèdits a baix interès a curt i llarg termini estariem alterant la grandària de l'Estat d'una manera artificial.

Tanmateix, no hem d'oblidar que el pas d'activitats del tercer sector al sector públic incrementa la grandària de l'Estat. N'és un exemple la proliferació de residències geriàtriques, en detriment de la cura de les persones grans per part de les famílies, i d'escoles bressol, a causa de la massiva incorporació de les dones al mercat de treball.

D'altra banda, val a dir que no té gaire sentit mesurar canvis absoluts en la despesa nominal del sector públic. Per això utilitzem una mesura de l'output total de l'economia, mesurat a través del producte interior brut (PIB).

Finalment, cal ser molt curosos a l'hora de mesurar la grandària de l'Estat, i és que hem de distingir si estem treballant en termes nominals o reals. Una variació en la despesa en educació o sanitat pot ser deguda a una variació de preus, a una variació de les unitats físiques implicades (quantitats) o a una variació de les dues variables. En canvi, si treballem en termes reals estarem descomptant l'efecte dels preus i veurem que els augments o les disminucions de despesa estaran determinats per variacions de les quantitats.

1.4. Què és la política econòmica?

Abans d'entrar en la definició de política econòmica podem apuntar el concepte d'economia del sector públic. Aquí considerem l'Estat com a productor de béns i serveis a través de les administracions públiques. En aquest cas, l'Estat no està interessat a influir en el comportament del sector privat, sinó a substituir-lo en la producció i el subministrament de béns o serveis.

Aquests tipus d'activitats constitueixen intervencions de no-mercat, atès que en general no alteren els preus dels béns i serveis oferts pel sector privat, sinó que la provisió dels béns i serveis és directa i substitueix la producció del mercat. Aquest és el cas dels serveis de sanitat, d'educació, d'habitatge o d'infraestructures.

En aquest àmbit, són rellevants les qüestions distributives, és a dir, el repartiment de recursos entre individus, com ara a través de la decisió d'establir un impost o de dur a terme un programa d'assistència social.

A més, cal recordar que en el sector públic les decisions es prenen col·lectivament. Això té un problema, i és que les decisions col·lectives són molt més complexes que les individuals, ja que posar d'acord un conjunt d'individus té associats una sèrie de costos, coneguts com a costos de transacció. De tota manera, i a diferència de les decisions privades, el resultat de les decisions en el sector públic afecten tota la societat.

D'altra banda, la política econòmica s'encarrega d'estudiar el conjunt de decisions dels poders públics que es troben orientades a modificar *ex-ante* la conducta dels agents econòmics i dels mercats, amb la finalitat d'assolir uns determinats objectius. Per tal d'assolir aquests objectius, la política econòmica es dota de tres tipus d'instruments:

- *Subministrament d'informació als agents a través de la legislació.* Les lleis estableixen el marc i les regles del joc en les quals els diferents agents desenvolupen les seves activitats.
- *Modificació dels incentius dels agents* a través de les mesures encaminades a fomentar una major competència en els mercats. La prohibició d'acords tàcits per repartir un mercat entre diferents empreses o per fixar un preu de manera coordinada entre diferents subministradors de serveis, com ara les estacions de servei, són mesures que entrarien en aquesta categoria.
- *Controls i prohibicions sobre les activitats dels agents* a través de mesures regulatòries. La normativa de qualitat de subministrament d'electricitat que sanciona els operadors per talls en el servei o la fixació de preus màxims per a determinats fàrmacs, com el famós Tamiflu, l'antiviral que combat la grip A, són alguns exemples d'aquest tipus d'instruments.

D'altra banda, els instruments anteriors poden fer servir diverses vies d'incidència:

- *Canvis en les preferències dels consumidors o dels productors*, que alteren la seva conducta i que porten a equilibris de mercat diferents.
- *Canvis en els preus relatius*, que poden alterar la demanda de diferents productes depenent del grau d'elasticitat existent.
- *Canvis en les possibilitats pressupostàries dels consumidors*, fet que pot alterar la demanda d'un o de diversos productes en funció de la naturalesa de cada bé i de l'elasticitat de la seva demanda.
- *Canvis en les possibilitats d'actuació* (prohibicions i controls directes).

Al llarg dels propers capítols dedicarem una part important d'atenció als instruments per fomentar la competència, als controls i les prohibicions de les activitats dels agents, així com a les seves vies d'incidència. En aquest punt val la pena remarcar la utilitat de distingir, dintre de la política econòmica, entre **el vessant positiu i el vessant normatiu de l'anàlisi**. En particular, la política econòmica positiva s'ocupa d'intentar comprendre i explicar per què les coses són com són, per exemple per valorar el resultat de l'arribada del TGV a Barcelona o l'impacte econòmic de l'entrada en funcionament de la nova terminal sud de l'aeroport del Prat.

En canvi, la política econòmica normativa intenta identificar què hauria de fer el govern per aconseguir de forma eficient els objectius que vol assolir, és a dir, es preocupa de com haurien de ser les coses, com ara quan s'ha de projectar una nova infraestructura com el quart cinturó a Catalunya. Cal dir que l'anàlisi normativa fa ús de la positiva, perquè no podem valorar la conveniència d'una mesura si no tenim una idea clara de les seves conseqüències objectives.

LLIÇÓ 2. EFICIÈNCIA I EQUITAT

2.1. Els objectius del govern

En aquesta lliçó abordarem dos conceptes que seran clau en el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques econòmiques: l'eficiència i l'equitat.

Els governs tenen diversos objectius en l'exercici de la seva activitat i funcions, i a més aquests objectius són diferents dels del sector privat. Els objectius del govern atenen principalment a qüestions relacionades amb l'eficiència i amb l'equitat, i no és possible maximitzar simultàniament les dues dimensions. Existirà, per tant, un conflicte (*trade-off*) entre els dos tipus d'objectius.

De fet, els objectius del govern són més difícils d'establir que els objectius del sector privat. En una empresa es pot entendre fàcilment que es pugui fixar la fita d'augmentar els beneficis o les xifres de vendes, per exemple, en un 5% respecte a l'exercici econòmic precedent. En canvi, el govern pot tenir reptes més difícilment objectivables. Si per exemple un executiu decideix augmentar la població atesa per la sanitat pública en un 5%, immediatament sorgeixen diverses qüestions: quin volum de despesa pública faria falta? La qualitat de la sanitat es veuria reduïda per al conjunt de ciutadans? Estàriem d'acord que tothom tingués dret a aquesta prestació?

Aquesta indefinició dels objectius provoca problemes importants per a l'avaluació de les polítiques públiques, i per tant, de la tasca de govern d'un executiu en concret. En aquest sentit, s'hauria d'exigir als governs que per a tota nova política s'identifiquessin amb claredat els objectius que persegueix i els indicadors que s'utilitzaran per avaluar els seus resultats. D'aquesta manera augmentarà el grau de transparència i es podran avaluar més fàcilment les conseqüències sobre l'eficiència i l'equitat.

D'altra banda, els diferents objectius dels governs necessitaran diferents enfocaments o instruments per aconseguir-los. D'aquí que els canvis en els objectius ens ajudin a comprendre els canvis en les polítiques. Aquest punt es pot il·lustrar amb l'exemple del gir que va patir la política macroeconòmica de molts països europeus per tal d'assolir els criteris de convergència de Maastricht que donaven accés a la moneda única europea.

Generalment, les polítiques dels governs persegueixen objectius relacionats amb:

- L'eficiència econòmica
- L'eficiència administrativa
- L'equitat

A continuació veurem amb més detall en què consisteixen cadascun dels conceptes que acabem de relacionar.

• **Eficiència**

Per analitzar les qüestions associades a l'eficiència econòmica farem servir el marc teòric que ens aporta l'anomenada **economia del benestar**. Aquesta és una teoria normativa que s'encarrega d'analitzar com s'ha de gestionar l'economia de manera eficient. Què s'ha de produir? Qui ho ha de produir? Qui pren les decisions?

Per valorar l'eficiència de les polítiques econòmiques s'utilitza el criteri de l'eficiència en el sentit de Pareto o **òptim de Pareto**. Aquest estableix les condicions perquè una assignació de recursos pugui considerar-se eficient i una determinada política suposi una millora d'eficiència. Per tant, el criteri d'eficiència de Pareto ens permet avaluar les polítiques de l'Estat des del vessant de l'eficiència.