
Despeses públiques

PID_00244385

Encarnación Perán Moral

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores



Índex

Introducció.....	5
1. Teories de l'evolució de la despesa pública.....	7
2. Efectes redistributius de la despesa pública.....	10
3. L'eficiència, l'eficàcia i l'economicitat de les despeses públiques.....	11
4. L'avaluació de les polítiques públiques.....	13
4.1. Tipus d'avaluació	14
4.2. L'anàlisi cost-benefici	16
5. Tipus de despesa pública.....	18
5.1. Béns preferents	18
5.1.1. La sanitat. Justificació de la sanitat com a bé preferent. La provisió pública de la sanitat	19
5.1.2. L'educació com a bé preferent	21
5.2. Prestacions econòmiques	23
5.2.1. Programa de substitució de rendes	23
5.2.2. El programes de lluita contra la pobresa	27
Bibliografia.....	29

Introducció

Per tal que el sector públic implementi les funcions assignatives, redistributives i estabilitzadores necessitarà intervenir en el sistema econòmic. Les intervencions del sector públic poden venir tant a través dels ingressos com a través de les despeses. En aquest mòdul s'estudiarà la intervenció del sector públic en l'economia des de la vessant de les despeses, així com la seva tipologia i la seva evolució.

En les darreres dècades, el pes del sector públic a l'economia ha esdevingut més significatiu, no només per l'increment quantitatiu de la seva participació, sinó per la tipologia i la qualitat de les seves intervencions. La despesa pública s'ha convertit en un fet de màxim interès per a la teoria de la hisenda pública.

1. Teories de l'evolució de la despesa pública

Al llarg de la història, la despesa pública ha tingut un tendència intensament incrementalista, i diferents teories intenten justificar aquesta evolució amb més o menys èxit. Un dels reculls més exhaustius de les diferents teories justificatives de l'evolució de les despeses públiques el realitzen González-Páramo i Raymond (1988).

- **Reestructuració de la societat, 1^a llei de Wagner**

Aquesta teoria enfoca el creixement de la despesa pública des de la perspectiva de la demanda. La transformació de la societat industrialitzada complexa comporta la substitució de l'activitat privada (familiar o grupal) per l'activitat pública: oferta de béns públics essencials com la defensa, la justícia, l'ordre públic, la regulació econòmica, la correcció d'externalitats i la gestió de monopolis naturals. La participació, cada cop més gran, de les dones al mercat de treball, la concentració de població en les zones urbanes i el creixement de la població han fet que calgui desenvolupar sistemes de coordinació, ordre, i substitució de part de les tasques que duïa a terme la família, com la cura de les persones grans o l'educació dels infants. L'acumulació de grans quantitats de població en petits espais com són les ciutats comporta problemes inevitables de convivència, de salut i d'higiene pública. En aquests casos el sector públic ha suplert aquestes necessitats que anteriorment, o bé no eren necessàries, o bé eren suportades pel nucli familiar, per poder garantir la convivència entre els ciutadans. Aquesta teoria és impulsada per Wagner (1877) i Bird (1971).

- **Demandes elàstiques de béns socials, 2^a llei de Wagner**

Aquesta teoria, també des de la perspectiva de la demanda, considera que el creixement de la renda estimula l'expansió de la despesa pública en determinats béns, aquells que tenen una demanda elàstica respecte de la renda. Per exemple, l'educació, la sanitat i la redistribució de la renda. Així, les societats, en veure incrementada la seva renda com a conseqüència de la industrialització, la urbanització i l'especialització laboral, incrementen la demanda de béns públics, i el sector públic respon amb un increment de l'oferta d'aquests béns, que desemboquen en un increment del volum de la despesa. Aquesta teoria és impulsada per Wagner (1877) i Bird (1971).

- **Efecte desplaçament**

Les guerres i les diferents crisis i commocions socials per les quals les societats han anat passant històricament, han fet augmentar la despesa pública a batzegades. Després, un cop s'ha tornat a la normalitat econòmica i social, el nivell de despesa no ha tornat als nivells inicials. En aquesta

teoria, novament és la demanda la que impulsa l'increment de la despesa. Aquesta teoria és impulsada per Peacock i Wiseman (1961).

- **Redistribució de la renda**

També des de la perspectiva de la demanda, la despesa pública de les societats democràtiques en activitats destinades a redistribuir la renda tendeix a créixer per dos motius: la competència entre partits pels vots en un context de distribució desigual i per l'extensió al vot a ciutadans de renda inferior a la mitjana. Aquesta teoria és impulsada per Downs (1957), Romer i Rosentahl (1979) i Meltzer i Richard (1981).

- **Grups d'interès**

Els grups d'interès i de pressió organitzats tenen incentius per a pressionar a favor de despeses quasi privades, i els costos dels seus interessos són distribuïts i suportats pel conjunt de la població. Aquesta teoria és impulsada per Buchanan i Tullock (1962), Cameron (1978) Becker (1983).

- **Il·lusió fiscal**

Els costos de la informació, la comoditat dels sistemes de recaptació, la distribució temporal dels impostos i la complexitat del sistema impositiu, redueixen el cost percebut de la despesa pública. Les nombroses figures impositives i l'increment del dèficit públic, que fa que els impostos indirectes cada vegada tinguin un major pes davant els directes, fan que el contribuïent perdi la percepció del pagament dels tributs. D'aquesta manera es va generant una il·lusió fiscal cada vegada més complexa de dilucidar. En alguns casos, aquesta il·lusió fiscal és provocada, per evitar les distorsions en el comportament dels contribuïents i l'excés de gravamen dels impostos. Aquesta teoria és impulsada per Puviani (1903) i Goetz (1977).

- **Efecte en els preus relatius i demandes inelàstiques**

El baix creixement de la productivitat en el sector públic i els augments salarials, similars als registrats en el sector privat, estimulen el creixement del cost relatiu de la provisió de béns públics. Quan la demanda de béns públics és relativament inelàstica davant els canvis en els preus, la despesa pública tendeix a incrementar en termes nominals. Aquesta teoria és la denominada **malaltia de Baumol**, i ha estat utilitzada pels contraris a l'increment del pes de sector públic en el conjunt de l'economia. Aquesta teoria és impulsada per Baumol (1967), Beck (1981) i Pommerehne i Schneides (1982).

- **Cicle politicoeconòmic electoral**

Aquesta teoria ve de la vessant de l'oferta. És el sector públic qui incrementa la despesa pública sense prèvia demanda de la societat. La proximitat de les eleccions pot estimular les polítiques de despeses contracíclics, especialment si no hi ha poders compensadors com ara partits polítics opositors. Aquesta teoria és impulsada per Frey i Schneider (1981).

- **Teoria de la burocràcia I**

Maximització dels pressupostos: la teoria diu que els buròcrates tenen preferència per pressupostos elevats, associats a poder, prestigi i majors sous, i el poder de monopoli necessari per a imposar les seves propostes a un legislador poc informat. Aquesta teoria és impulsada per Niskanen (1971), Romer i Reosenthal (1979).

- **Teoria del buròcrata II**

Els empleats públics com a votants: s'espera que els buròcrates, com a votants, tinguin una actitud favorable a mantenir i a augmentar el pes del sector públic que els sustenta. Aquesta teoria és impulsada per Bush i Denzau (1977) i Frey i Pommerehne (1982).

- **Ideologia del partit governant**

Els governs d'ideologia socialista o d'esquerres tenen tendència a incrementar més la despesa pública que no pas els governs de caire conservador. Aquesta teoria és impulsada per Cameron (1978) i Castles (1982).

- **Centralització dels poders polítics**

La descentralització fiscal pot fer augmentar la despesa quan hi ha duplicitats o el finançament procedeix de nivells superiors de govern, o reduir-lo, en haver-hi un control més directe de les despeses locals per part dels votants. Aquesta teoria és impulsada per Tarschys (1975), Brennan i Buchanan (1978) i Oates (1985).

L'evolució de la societat i dels sistemes econòmics ha acabat demostrant que aquestes teories no són oposades entre si, sinó complementàries. L'anàlisi empírica demostra que totes elles han estat certes al llarg de la història, i que l'increment continuat de la despesa pública és un compendi de causes solapades.

2. Efectes redistributius de la despesa pública

La despesa pública incideix i modifica l'equilibri de l'economia; el comportament dels consumidors i productors es veuran alterats per la nova distribució de recursos i pels canvis en els preus relatius conseqüència de la despesa del sector públic. Aquest n'és, de fet, l'objectiu. Però l'anàlisi de la incidència de la despesa pública en la distribució de la renda dels ciutadans determinarà quantitativament l'impacte de les despeses en els ciutadans i definirà la nova distribució de la renda i/o benestar dels ciutadans a partir de la prestació de serveis que fa el govern.

Aquesta anàlisi planteja seriosos problemes metodològics. Per això es parlarà de les despeses segons la divisibilitat dels béns i serveis públics prestats. Així, és parlarà de:

- **Despesa indivisible.** No es pot assignar a persones o famílies concretes. Així, aquest tipus de despesa no permetrà l'anàlisi de l'equitat perquè no permet identificar quins són els ciutadans beneficiats. Són els béns públics purs com ara la defensa o la neteja del medi ambient. En aquests casos se'n beneficia tota la població, per tant no permet analitzar les possibles redistribucions de la renda associades.
- **Despesa divisible.** No es pot assignar a persones o famílies concretes tot i que es poden identificar als individus beneficiaris de la despesa pública. Per exemple, la sanitat o l'educació. Les externalitats positives que genera el seu consum dificulta la quantificació dels efectes sobre la redistribució de la renda.

3. L'eficiència, l'eficàcia i l'economicitat de les despeses públiques

La idea d'eficiència de la despesa pública ha anat adquirint importància en l'economia pública. Fins i tot la Constitució de 1978 l'eleva a mandat, tal com diu a l'article 31.2:

“La despesa pública farà una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució respondrà als criteris d'eficiència i economicitat”.

Eficàcia

L'eficàcia es refereix a la consecució dels objectius proposats. Per tant, quan un objectiu és assolit, es considera que s'ha estat eficaç, sense tenir en compte el volum de recursos que s'hi ha destinat. El grau d'eficàcia serà la part de l'objectiu que ha estat assolit, per tant, com més gran sigui el percentatge de l'objectiu assolit, més gran serà l'eficàcia de la despesa pública. Així, per poder qualificar una despesa d'eficaç, en primer lloc caldrà definir uns objectius quantificables, mesurables i comprovables, per, un cop finalitzat el projecte, el bé prestat o el servei, poder quantificar si l'objectiu ha estat assolit o no. Això no és tan trivial com sembla. L'administració no sempre defineix objectius mesurables que permetin quantificar l'eficàcia de les despeses realitzades.

Eficiència

El concepte d'eficiència té en compte els recursos destinats per a assolir l'objectiu. Així, una despesa serà eficient quan el cost d'assolir l'objectiu sigui mínim. En el cas de l'eficiència de la despesa pública, cal distingir entre dos tipus d'eficiència:

- **Eficiència tècnica:** es diu que una despesa és tècnicament eficient si assoleix els seus objectius amb una combinació concreta de factors de producció; es diu que no és eficient si es pot reduir al menys el consum d'un dels factors sense que se n'incrementi cap altre. L'eficiència tècnica presta atenció a les quantitats i no als valors: es vol obtenir la quantitat més gran de producte amb una combinació de recursos concrets.
- **Eficiència assignativa:** aquesta implica assolir l'objectiu mínim de produir una certa quantitat de serveis quan es modifiquen les proporcions

dels factors de producció. L'atenció se centra en les proporcions dels factors que s'utilitzen.

Economicitat

El concepte d'economicitat es refereix al baix cost. Per tant, es dirà que la despesa pública és econòmica quan sigui la mínima possible per a assolir els objectius.

L'anàlisi de l'eficiència pública planteja dificultats més importants que les que es plantegen per a l'anàlisi de l'eficiència privada perquè:

- Els objectius públics són més complexos i de difícil concreció. Els béns públics són molt sovint béns sense mercat, sense demanda revelada i sense correspondència amb el sector privat que permeti la comparació entre els dos sectors.
- Inexistència de preu de mercat. En no conèixer-se la demanda, no hi ha preu de mercat que permeti la valoració dels béns o serveis prestats en funció de la disposició a pagar del demandant. Els preus dels béns i serveis públics han d'incorporar el "valor social" que aporten, i no només el seu valor privat.
- El criteri de rendibilitat és diferent en el sector públic i en el sector privat. Les empreses privades quantifiquen la rendibilitat a partir dels seus beneficis, de manera que com més grans siguin els beneficis obtinguts, més gran serà la rendibilitat del capital dels socis capitalistes. En el sector públic, l'objectiu no és el benefici econòmic sinó el benefici social, maximitzar el benefici obtingut per al conjunt del ciutadans. El sector públic no rendeix comptes davant d'un soci capitalista que vol maximitzar el seu benefici, sinó que rendeix comptes davant d'uns ciutadans que els voten i que volen maximitzar el seu benestar individual, i cada votant tindrà uns gustos i un nivell de benestar diferent. Així, el sector públic, ha de maximitzar el benestar social, i a canvi s'obtindran els vots dels ciutadans als quals han prestat el serveis.

4. L'avaluació de les polítiques públiques

El concepte d'avaluació ha estat definit de maneres diferents al llarg de la història. Hi ha definicions més exhaustives que d'altres, i s'han anat complementant entre si.

Segons la definició de l'Agència Estatal d'Avaluació i Qualitat de les Polítiques Públiques i Qualitat dels Serveis, l'avaluació és

“un procés integral d'observació, mesura, anàlisi i interpretació dirigit al coneixement d'una intervenció pública –norma, programa, política–, que permeti arribar a un judici valoratiu, basat en evidències, respecte del seu disseny, posada en pràctica, resultats i impactes”.

Seguint i ampliant conceptualment aquesta definició, l'avaluació en el sector públic modern és:

- Un procés institucional, impulsat per una institució pública o privada.
- S'aplica a totes les fases del cicle de la intervenció del sector públic en el sistema econòmic i en la societat.
- Aplica una metodologia sistemàtica i rigorosa de recollida d'informació i de la seva anàlisi.
- Té una utilitat gerencial per a l'execució de les polítiques i una de política per a la seva definició i objectius.
- Emet uns judicis de valor basats en metodologies.
- És de caràcter multidisciplinari.
- La seva finalitat és millorar la qualitat de vida dels ciutadans i facilitar la rendició de comptes dels governs davant dels ciutadans.

L'avaluació ha estat incorporada recentment a l'anàlisi de les polítiques públiques. És un instrument multidisciplinari que permet analitzar l'eficàcia de la despesa pública comparant els seus resultats i els seus impactes amb els seus objectius i els seus recursos. L'avaluació no només es considera un instrument, sinó un procés d'emissió d'un judici de valor. Aquest judici de valor intenta dotar-se d'una metodologia multidisciplinària que utilitza la capacitat crítica

davant les accions del sector públic. El valor de l'avaluació és la construcció de judicis de valor que se sustentin en metodologies que garanteixin la seva credibilitat i serveixin per al disseny de futurs projectes.

El marc referencial que impulsa l'avaluació haurien de ser els principis de bon govern que defineix el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* i que es resumeixen en els següents punts:

- **Obertura i transparència:** Els governs han d'actuar en un marc de comunicació activa amb els seus governats, amb un llenguatge assequible i posant en pràctica mesures per a establir una relació de confiança amb els ciutadans.
- **Participació:** Per a aconseguir la qualitat, la pertinença i l'eficàcia de les polítiques, cal una àmplia participació de la ciutadania en totes les fases de la despesa pública, des del disseny dels programes, l'execució i l'avaluació final.
- **Responsabilitat:** Cal aclarir el paper de cadascun dels agents participants.
- **Eficàcia:** Les mesures adoptades han d'assolir els objectius que s'han proposat.
- **Coherència:** Les polítiques adoptades han de ser coherents amb els objectius proposats i comprensibles per als ciutadans.

L'avaluació ha de contribuir a la millora dels serveis públics, a la millora de la democràcia. A la millora, doncs, de la capacitat de dissenyar polítiques públiques per a millorar la qualitat de vida dels ciutadans. L'avaluació hauria de ser indispensable en qualsevol prestació de despesa pública.

4.1. Tipus d'avaluació

Hi ha diferents tipus d'avaluació:

1) En funció del paradigma

a) Avaluació centrada en els objectius: Aquest tipus d'avaluació se centrarà en els resultats proposats al programa o projecte a avaluar, i consistirà en la identificació de les variables que mesurin els resultats i del seu valor abans i després de la intervenció pública.

b) Avaluació pluralista: centrada en la utilitat, en els processos, en els resultats i en els impactes. En l'avaluació pluralista hi ha reconeixement del caràcter polític de l'avaluació i de la seva utilitat per a prendre decisions polítiques.

2) En funció del mètode d'investigació

a) **Avaluació descriptiva.** Té l'objectiu d'obtenir paràmetres quantitatius que es puguin aplicar a individus que es beneficien d'un programa.

b) **Avaluació analítica.** Intenta respondre a qüestions de tipus causa-efecte, necessita models teòrics per demostrar que les relacions causa-efecte són certes.

3) En funció del propòsit

a) **Avaluació de procés:** Es basa en obtenir informació progressiva del desenvolupament d'un programa mentre aquest s'està duent a terme, amb la finalitat de donar-lo a conèixer als seus responsables per poder introduir modificacions si s'escau. Necessita un coneixement ampli i detallat de les operacions i funcionament del programa i de tots els seus elements per poder anticipar problemes, reconduir-los i així assolir els objectius.

b) **Avaluació de resultats.** L'objectiu d'aquest tipus d'avaluació és aportar informació per poder fer una valoració global dels resultats del programa i de la seva utilitat, i així decidir si es continua amb el programa o si se suspèn. En haver-se de quantificar els resultats, per a fer aquest tipus d'avaluació cal que hagi transcorregut un període de temps des de l'inici del programa.

4) En funció de la temporalitat

a) **Avaluació *ex ante*.** Aquest tipus d'avaluació es farà abans d'iniciar la mesura política o programa, i el seu objectiu fonamental és analitzar l'adequació de la intervenció pública per a assolir els objectius que es proposen així com les seves possibilitats d'èxit. En l'avaluació *ex ante* és possible fer qualsevol tipus d'avaluació en funció del contingut.

b) **Avaluació intermèdia.** Es farà en un punt intermedi de la implementació del programa. La seva utilitat rau en la possibilitat de preveure i evitar desviacions respecte dels objectius del programa.

c) **Avaluació *ex post*.** Es duu a terme un cop acabada la intervenció pública. Es pot fer tot tipus d'avaluació del contingut, al igual que en l'avaluació *ex ante*.

5) En funció del contingut

a) **Avaluació de necessitats.** És el primer pas en el desenvolupament i implementació d'un programa o intervenció pública i el seu objectiu és analitzar i diagnosticar les necessitats socials per definir els programes d'intervenció política.

b) Avaluació de disseny o conceptualització del programa. Aquesta avaluació ha d'aportar informació sobre les necessitats detectades, sobre si una mesura política hauria d'intervenir per a modificar aquestes necessitats i, en segon lloc, sobre el procés de formulació i disseny de la intervenció.

c) Avaluació de l'avaluabilitat. Avaluar l'avaluació significa respondre la pregunta: és possible avaluar un programa? Es duu a terme quan es tracta de macro programes, en els quals l'avaluació pot ser d'un cost elevat.

d) Avaluació d'implementació i procés. Analitzar l'adequació de la posada en marxa del programa per a ajustar-se als objectius proposats.

e) Avaluació de cobertura. Analitza si el programa està arribant a tota la població objectiu.

f) Avaluació de resultats. És una avaluació *ex post* que avalua si els objectius proposats s'han assolit. Per això cal separar els efectes del programa que s'avalua dels efectes d'altres programes.

g) Avaluació d'impacte. És una altra avaluació *ex post*, i va més enllà de l'avaluació dels resultats: mesura el efectes més enllà dels objectius de la intervenció.

h) Avaluació econòmica. Analitza els resultats en funció del seu cost.

4.2. L'anàlisi cost-benefici

L'anàlisi cost-benefici és la tècnica d'avaluació més completa d'anàlisi de l'eficiència de la despesa pública. Consisteix en la valoració dels beneficis i els costos de cadascun dels projectes.

Fases de l'anàlisi cost-benefici

1ª fase. Identificació: Aquesta primera fase consistirà en identificar els costos i els beneficis a tenir en compte en l'anàlisi. Existeixen diferents tipus de costos i beneficis:

- Directes: costos i beneficis relacionats directament amb el principal objectiu del projecte, del servei o del bé prestat.
- Indirectes: la relació entre costos i beneficis amb l'objectiu és més llunyana.

Un projecte de millora de l'alfabetització en un barri tindrà com a benefici directe la millora de la lectoescriptura de la població, i aquesta pot fer disminuir el nivell de delinqüència en disminuir l'atur a la zona. Per a

L'anàlisi cost-benefici serà imprescindible identificar els dos tipus de costos i beneficis.

- **Tangibles:** són els costos i beneficis que es poden identificar i quantificar. Per exemple, la disminució de l'atur en un barri serà un efecte tangible, mesurable, identificable i objectiu.
- **Intangibles:** són els no mesurables, no identificables clarament. Per exemple, la reducció de l'atur implica que el barri està més cuidat pels ciutadans. És un benefici subjectiu.

2^a fase. Mesura: Aquesta seria relativament senzilla si tots els valors fossin quantificables a preus de mercat. La majoria de vegades, però, els beneficis són intangibles, no mesurables directament, la qual cosa complica el procés. Així, és pot diferenciar en dos tipus de mesura:

- **Costos i beneficis tangibles, per als quals hi ha preus de mercat.**
En aquests casos cal reflexionar sobre si el preu de mercat és l'indicador més adient del valor d'aquests dos conceptes. En el cas dels béns públics, els preus han de reflectir les valoracions socials dels béns i serveis. Aleshores pot ser que els preus de mercat infravalorin els beneficis i costos públics, ja que els preus de mercat no tenen en compte les externalitats que generen alguns béns públics.
Una possible solució són els "preus ombra": aquests preus intenten integrar la valoració social del bé o servei prestat, tant des de la perspectiva del cost com des de la del benefici.
- **Costos i beneficis intangibles per als quals no hi ha preu de mercat.**
En aquests casos la quantificació és molt complicada. Dues possibles solucions són la cerca d'un bé substitutiu que tingui preu de mercat o bé la realització d'una l'enquesta.

3^a fase. Temps: En la majoria dels projectes, els costos i els beneficis no es produeixen en el mateix període de temps. Alguns produeixen efectes immediats i d'altres produeixen efectes al llarg del temps. Per a poder fer la comparació dels costos i dels beneficis de manera homogènia caldrà fer la comparació en el mateix període de temps. Per això caldrà calcular el valor actual dels costos i beneficis futurs. Aquí té una gran importància la taxa de descompte, ja que aquesta farà decantar el projecte cap a una banda o cap a una altra en funció dels valors actuals dels costos i dels beneficis.

5. Tipus de despesa pública

El sector públic, per a dur a terme les seves funcions haurà d'assumir despeses públiques. L'impuls de l'estat del benestar ha desenvolupat àmpliament aquest tipus de despesa.

Hi ha dos tipus de despesa pública:

- **Béns preferents:** són els béns considerats indispensables per al benestar dels ciutadans, fonamentals per al desenvolupament d'una vida digna, de manera que fins i tot es pot considerar necessari obligar als ciutadans a consumir-los. En aquests casos, el sector públic els aprovisiona de manera gratuïta. Són considerats transferències en espècie. Són béns com la sanitat o l'educació. El concepte i el tipus de béns que es consideren preferents ha anat canviant al llarg de la història, i no són els mateixos a tots el països ni territoris.
- **Prestacions econòmiques:** són transferències monetàries del sector públic cap a individus que podran utilitzar-los per allò que considerin prioritari per al seu benestar. Així, mentre que amb els béns preferents, el sector públic tria el que consumiran els ciutadans, en aquest cas són els individus els que trien què volen consumir, trien a què volen destinar els recursos econòmics.

Nota

L'estat de benestar és un concepte articulat i desenvolupat a llarg de la història que engloba les polítiques socials destinades a protegir als ciutadans de les incerteses de l'economia, conté programes de redistribució de la renda, cobertura sanitària o millores en educació. Al llarg de la història, l'estat de benestar ha anat incorporant diferents serveis, però tots ells han tingut sempre l'objectiu de millorar el benestar social.

5.1. Béns preferents

Aquest tipus de béns considerats imprescindibles per a una vida digna tenen un fort component de subjectivitat, i han canviat al llarg de la història i dels territoris. Tant a Espanya com a Catalunya, aquest béns estan recollits en les normatives de més alt nivell com són la Constitució i l'Estatut.

La Constitució espanyola de 1978 reconeix com a categoria de béns socials, concepte totalment assimilat al de béns preferents, el dret a l'educació (art. 27.1), la protecció de la salut (art. 43.1) i el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47). En el mateix sentit, també estableix l'obligatorietat de l'Estat de promoure i tutelar l'accés a la cultura (art. 44) i a facilitar l'oci (art. 43.3).

A l'Estatut d'Autonomia, els béns preferents queden recollits al capítol 1 de drets i deures de l'àmbit civil i social. Així a l'art. 21 reconeix els drets i deures en l'àmbit de l'educació, en el sentit de que "totes les persones tenen dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat". L'article 22 recull que "totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat i gratuïtat als serveis sanitaris de responsabilitat pública". En el mateix sentit, l'Estatut

també recull com a drets essencials dels ciutadans els drets a la cultura, als serveis socials, a viure amb dignitat el procés de la mort, drets a un habitatge digne, i a un medi ambient equilibrat i sostenible.

Seguidament s'analitzaran els dos béns preferents més significatius pel seu pes pressupostari i per la seva significança en el benestar dels ciutadans: la sanitat i l'educació.

5.1.1. La sanitat. Justificació de la sanitat com a bé preferent. La provisió pública de la sanitat

Impedir que els ciutadans morin o que es trobin en la pobresa pel fet d'haver pagat el cost de la seva salut té un ampli consens en les societats occidentals. Quan un individu o la seva família pateix una malaltia haurà d'assumir despeses importants despeses per a fer front als costos dels metges, els hospitals i els productes farmacèutics. Si un individu no té prou recursos econòmics per a fer front a aquestes despeses senzillament pot morir, i si té recursos, però no suficients, pot arribar a caure en la pobresa. Aquesta possible manca de recursos per a fer front a la salut i per tant a la vida és una justificació més que suficient perquè el sector públic intervingui en la provisió d'un nivell suficient dels serveis sanitaris.

Ara bé, això no justifica la provisió pública total dels serveis sanitaris. Hi ha la possibilitat que les assegurances mèdiques privades produeixin el servei, encara que la provisió continuï essent pública, però la peculiaritat dels béns i serveis sanitaris i del mercat on s'intercanvien els béns recomana la intervenció en la provisió del bé. La prestació de la sanitat a través del sector privat posa de relleu una sèrie de problemes per als beneficiaris, per exemple, la selecció adversa i el risc moral.

- Les asseguradores privades no ofereixen una cobertura total, sinó que en els contractes limiten les prestacions més costoses per a l'empresa. Les asseguradores privades són empreses amb ànim de lucre, i tenen com a finalitat minimitzar els costos i maximitzar els seus ingressos per tal de maximitzar els seus beneficis i reportar el màxim de rendibilitat als seus accionistes.
- Varien les primes en funció del risc, es produeix una selecció adversa. Aquells individus que tenen un risc més alt de contraure una malaltia tindran una prima més alta. Així, per exemple, les persones d'edat avançada o les dones embarassades tindran una prima més elevada.

En conclusió, un sistema de protecció de la salut basat únicament i exclusiva en un sistema d'assegurances privades és poc probable que cobreixi de manera eficient les necessitats sanitàries del conjunt de la societat. Per tant, és necessari que el sector públic faci la provisió de sanitat.

Models d'aprovisionament de la sanitat pública

La sanitat pública pot aprovisionar-se de dues maneres:

- **Model de Seguretat Social:** En aquest model només es beneficiaran de les prestacions de la sanitat pública els treballadors (i normalment els seus familiars) que cotitzen amb un impost sobre el treball. Aquests impostos, anomenats cotitzacions socials, s'utilitzen per a finançar les despeses que origina la prestació dels serveis de salut en sentit global. És un sistema semblant al sistema d'assegurança privada, però en aquest cas tots els treballadors tributen pel mateix percentatge del salari independentment del risc. Així mateix, el pagament de la cotització és obligatori, i no hi ha limitació de serveis per al malat. En aquest sistema, les persones que no cotitzen queden excloses de les prestacions dels serveis.
- **Model de servei nacional de salut.** En aquest model, tots els individus tenen dret a percebre els serveis sanitaris. Així, la sanitat és universal independentment de la cotització, i els serveis es financen amb els impostos generals. És un concepte ampli de cobertura sanitària.

A Espanya, des que el 1986 s'aprova la Llei General de Sanitat, s'inicia un procés per a convertir el sistema sanitari espanyol en un sistema sanitari universal, tot i que encara conserva alguns conceptes del sistema de cotitzacions. Per exemple, el pagament de les cotitzacions socials per part dels treballadors i la no cobertura d'algunes despeses com els serveis odontològics o psicològics, o les despeses de farmàcia extrahospitalària, que només estan cobertes parcialment.

Model de producció de la sanitat pública

Encara que la provisió del bé sigui pública, la producció pot ser pública o privada.

- **Producció pública del bé sanitari:** en aquest cas, el metge i la resta de personal sanitari són treballadors del sector públic, i el sector públic compra el material necessari per a prestar el servei de manera gratuïta als usuaris.
- **Producció privada:** els treballadors són professionals lliures o contractats per empreses del sector sanitari. Quan un usuari necessiti assistència sanitària anirà a un centre metge i pagarà la factura, i, posteriorment, el sector públic li abonarà l'import d'aquesta factura. Una altra possibilitat és que el sector públic aboni directament la factura a l'empresa sanitària.

La decisió d'adoptar un sistema de producció pública o privada necessita una anàlisi de les característiques del mercat dels serveis sanitaris:

- La sanitat com a bé de demanda induïda. La sanitat es considera un bé de demanda induïda perquè part de la demanda del consumidor estarà incitada per l'oferent, pel professional de la salut. Pot ser que l'oferent dels serveis mèdics actuï mogut pel seu interès econòmic i, atesa la manca d'informació que té el demandant dels serveis, li recomani tractaments de costos elevats que, encara que no siguin perjudicials per a la seva salut, sí que són més cars que altres tractaments que podrien ser igual d'efectius i d'un cost inferior. Per exemple, un individu que té un problema de salut i necessita els serveis sanitaris, en primer lloc, no sap quina és la causa de la seva malaltia. Tampoc coneix quin és el tractament. Així, pot ser que el metge dictami un tractament i que el pacient, per la confiança que deposita en el metge, el segueixi sense qüestionar-se la viabilitat del tractament o si hi ha alternatives. Si el metge no actua dins el seu codi deontològic, pot prescriure tractaments de costos elevats.
- Els oferents tindran per objectiu maximitzar el seu benefici i no prestaran el servei als demandants que no puguin pagar-lo, però el jurament hipocràtic impedeix als metges diagnosticar una malaltia o prescriure un tractament en funció del preu de cost.
- Alguns serveis poden ser un monopoli natural. Alguns instruments mèdics o tractaments poden tenir uns costos fixos alts i uns costos marginals baixos, de manera que es poden recuperar economies d'escala fins a arribar a la congestió.
- En àrees rurals o molt poc poblades, on la demanda és molt dèbil, el sector privat no estaria disposat a prestar el servei per escassetat de demanda.

Aquestes característiques fan que la producció privada sigui poc rendible. Per tant, la prestació del servei acabaria sent ineficient, i així quedaria justificada la producció pública del bé sanitari.

5.1.2. L'educació com a bé preferent

La justificació de l'educació com a bé preferent té a veure amb els efectes de les economies externes que genera el seu consum.

- **Internalitzar els seus efectes externs.** El consum de l'educació genera economies externes de consum positives. Una societat amb nivells d'educació elevats és una societat més rica, amb més estabilitat social i econòmica. L'educació és una inversió per a la pròpia persona, que veurà una millora a llarg termini de les seves condicions de vida, i la suma d'aquestes millores individuals portarà a una millora col·lectiva. Per tant, sembla justificat que el sector públic promogui i fins i tot presti de manera gratuïta l'educació per tal d'internalitzar els beneficis en el conjunt de la societat.

- **Reduir la desigualtat econòmica.** Segons la teoria del capital humà de Becker, l'educació és una inversió dels individus. Un individu, un cop arribada l'edat mínima de formació (a Espanya, els 16 anys), haurà d'assumir dos tipus de costos:
 - Els costos directes de les matrícules, els llibres, el material necessari per a l'estudi, la manutenció i l'allotjament.
 - Els costos indirectes, o costos d'oportunitat, dels ingressos que deixa de percebre mentre no està treballant.

La teoria del capital humà diu que aquest individu obtindrà una renda acumulada a llarg termini superior a la suma dels costos directes i indirectes que va haver d'assumir durant la seva època d'estudis, i com més temps dediqui a millorar la seva formació més gran serà la diferència entre costos i renda i, per tant, més gran serà el seu nivell de vida. Aquesta teoria també té els seus detractors, per exemple Arrow, que considera que la formació és una mena de senyal per a detectar els treballadors més productius, o la teoria de la selecció de Spencer, que diu que l'educació incrementa la renda dels treballadors formats, no perquè aquests siguin més productius a causa de l'educació que han rebut, sinó perquè les empreses utilitzen el nivell educatiu per a fer una selecció prèvia dels treballadors, i aleshores l'educació es converteix en un filtre. La realitat acaba demostrant que totes tres teories són certes en part, que són totalment compatibles entre elles i que, finalment, l'educació es converteix en un pilar bàsic dels treballadors per a millorar les seves condicions laborals.

Queda així sobradament justificada la intervenció del sector públic en la prestació de l'educació.

A Espanya, el sistema públic educatiu s'estructura en funció de l'obligatorietat i per nivells:

- **Nivell obligatori.** El seu aprovisionament serà públic, de producció pública i privada amb un sistema de concertació, en què els centres privats hauran de complir uns mínims de normativa definida per l'Estat. El nivell obligatori, al seu torn, es divideix en:
 - Educació infantil, de 3 a 6 anys
 - Educació primària, de 6 a 12 anys
 - Educació secundària, de 12 a 16 anys
- **Nivell voluntari.** Per al seu aprovisionament hi ha prestacions públiques, en les quals es tributarà en forma de preus públics que es destinaran a finançar part del cost de la prestació dels serveis. També hi ha prestació privada, sense concertació amb el sector públic, però sí amb una regulació on es defineixen i continguts mínims de les matèries a impartir.
 - Grau mig, de 16 a 18 anys, en forma de batxillerat o formació professional.

Nota

L'escolarització dels infants de 3 a 5 anys no és obligatòria per llei, però el sector públic incentiva les famílies a escolaritzar-los. La taxa d'escolarització d'aquest interval d'edat és del 99% segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística.

- Grau superior, a partir de 18 anys, amb formació universitària o graus superiors.

5.2. Prestacions econòmiques

Les prestacions econòmiques del sector públic als ciutadans es poden classificar en dos grans grups:

- Programes de substitucions de rendes:
 - Intenten substituir les rendes del treball que un individu deixa d'obtenir de manera involuntària.
 - Per a accedir a aquestes prestacions prèviament cal haver fet uns pagaments previs, les denominades cotitzacions socials, i la quantitat de cotitzacions socials abonades són proporcionals als sous dels treballadors.
 - La prestació que es rep és proporcional a la renda que s'ha deixat de percebre i per la qual s'havien abonat les cotitzacions socials.
 - La participació en aquests programes és obligatòria per als treballadors i per als empresaris.
- Programes de reducció de la pobresa. Són programes que intenten pal·liar les situacions de pobresa extrema donant als usuaris una renda de subsistència.
 - No hi ha cotitzacions prèvies.
 - Les prestacions són idèntiques per a tots els beneficiaris que es troben en les mateixes circumstàncies.

5.2.1. Programa de substitució de rendes

La justificació del programa de substitució de rendes té dues vessants, la justificació de l'obligatorietat de participar en el programa i la necessitat de la prestació per part del sector públic.

La justificació de l'obligatorietat de participar en els programes de substitució de rendes és la característica més important i amb més implicacions. Les argumentacions en què es basa aquesta obligatorietat són:

- **El caràcter paternalista de l'estat de benestar.** Històricament, els plans de substitucions de rendes van sorgir per a pal·liar la situació de pobresa extrema en què es trobaven algunes persones en arribar a l'edat en què ja no podien treballar. Probablement, si no hi hagués l'obligació de participar en aquest tipus de programes, una part de la població, en previsió d'una situació de no poder obtenir renda, com per exemple una malaltia o la vellesa, faria una provisió de recursos. D'aquesta manera, quan no tingués ingressos, podria sobre viure dels estalvis. Però probablement també

hi hauria persones que no farien aquest acte de previsió, de manera que davant d'una contingència no disposarien de recursos per a sobreviure. El fet d'obligar les persones a participar en aquests programes de substitució de rendes no és més que una manera d'obligar la població a fer una provisió per contingències, és l'obligació d'estalviar.

- **Efectes externs** que poden ocasionar els individus per la falta de previsió. L'ètica dels països occidentals no permetria veure les persones sumides en la pobresa per manca de previsió, i estableix mecanismes de transferències per a evitar la pobresa d'alguns ciutadans.
- **Selecció adversa.** En el cas d'un mercat privat d'assegurances per a la cobertura de la pobresa, els individus amb menys risc de no obtenir renda no voldran assegurar-se. En principi, pensaran que no els cal una assegurança per a una contingència poc probable, i aquest comportament farà un incrementar el risc mig dels assegurats i, per tant, incrementarà la prima de les assegurances. Aquest procés pot comportar la desaparició del mercat. En obligar els individus a participar en el programa, s'elimina la possibilitat que els individus amb poc risc renunciïn a l'assegurança i se'ls obliga a subvencionar el cost de la cobertura dels individus amb risc alt. El problema de la selecció adversa s'aplica als programes de desocupació, incapacitat per malaltia, invalidesa i accidents de treball. El problema és menor en les pensions per jubilació, ja que aquesta és una incidència comú i totalment previsible per a tots els treballadors, amb una data determinada que és l'edat mínima de jubilació.

La justificació de la necessitat de la prestació per part del sector públic es concreta en:

- **Riscos socials:** es consideren riscos socials les contingències que afecten de manera simultània a una gran part de la població. En aquests casos, les empreses privades posarien en perill la seva solvència i fins i tot podrien arribar a la fallida, ja que les empreses haurien de pagar alhora tots els seus assegurats per la mateixa incidència. El sector públic, en canvi, disposa de recursos addicionals com els impostos o el deute públic, que li permet assumir aquests riscos catastròfics. En el cas de la utilització d'impostos per a finançar la incidència, el sector públic fa prorratig de tota la població suficient per a sufragar la despesa que ha generat la incidència. En cas que s'opti pel deute, el sector públic traspasa a generacions futures el cost de la contingència. El programa de substitució de rendes més important que cobreix riscos socials és l'assegurança per desocupació que s'origina en les fases depressives dels cicles econòmics. En les pensions per vellesa també hi ha un component de risc social, ja que hi ha incertesa sobre l'evolució dels tipus d'interès a llarg termini.
- **Des de la perspectiva de l'equitat.** En una actuació del sector privat, les primes de les assegurances dependrien del capital a substituir, però també

de la probabilitat de cada individu de patir la contingència. Així, els individus que tenen un risc més gran, tindran un major cost de l'assegurança. Però, a més, els individus amb més risc són normalment els individus amb nivells de renda més baixos i, per tant, el sistema seria inequitatiu.

El sistema de pensions per jubilació

Les pensions per jubilació són la substitució de la renda que el treballador deixa de percebre en jubilar-se. El sistema es basa en dos models de compensació: el sistema de capitalització i el sistema de repartiment.

El sistema de capitalització: l'entitat encarregada de prestar el servei acumulant totes les primes abonades pel beneficiari al llarg de tota la seva vida laboral inverteix aquest capital en actius que li proporcionin alguna rendibilitat, i en el moment de la jubilació es retorna aquest capital i el rendiment que hagi generat. És el sistema que utilitza el sector privat d'assegurances per pensions.

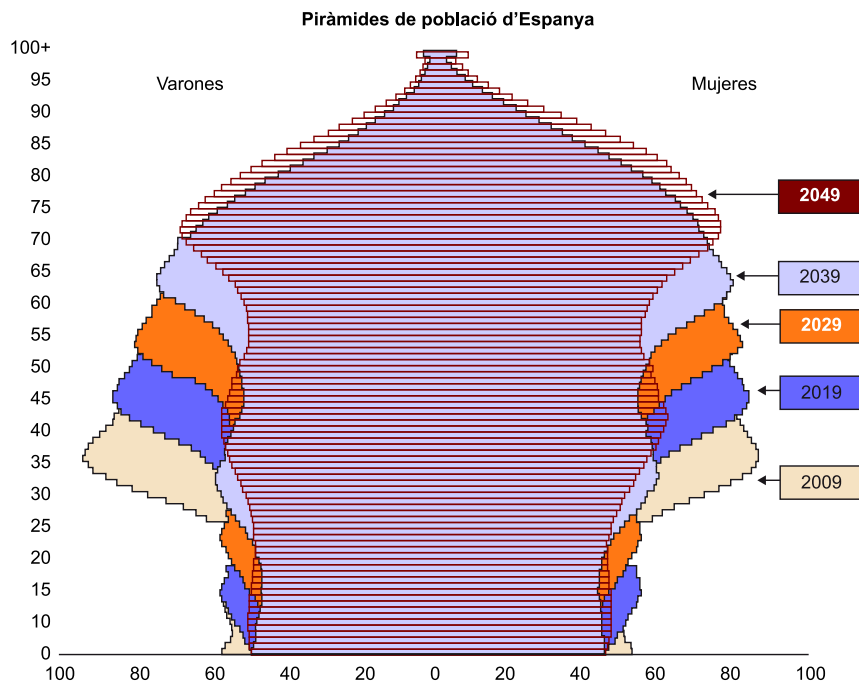
El sistema de repartiment: les primes que paguen els treballadors en l'actualitat són utilitzades per a pagar les pensions de les persones que en aquest moment estan jubilades i cobren la seva pensió. Així, els treballadors actuals paguen les pensions dels jubilats actuals. Les primes són un percentatge del salari brut dels treballadors, una part la pagarà el treballador i l'altra part la pagarà l'empresari.

Aquest és el sistema que s'utilitza actualment a Espanya, i està plantejant alguns problemes els darrers anys, provocats per diverses causes que se solapen:

- **Una elevada taxa de dependència** (quocient entre població major de 65 anys i població en edat de treballar): l'envelliment de la població a Espanya és un fet inexorable. En els darrers anys, l'augment de l'esperança de vida, l'arribada de població immigrada fa uns anys i la caiguda de la taxa de natalitat estan fent que la proporció de població major de 65 anys tingui un intensa evolució creixent, de manera que la piràmide d'edat de la població espanyola està pràcticament invertida. Així, per a l'any 2060, s'espera una taxa de dependència del 59%.
- **La crisi econòmica dels darrers anys**, amb elevades taxes de desocupació, caigudes sostingudes de la taxa d'ocupació i disminució real dels salaris, ha fet disminuir molt significativament la recaptació de les cotitzacions socials, principal font d'ingressos per a finançar les pensions actuals.

És molt visual l'evolució de la població cap a una piràmide invertida, sense base que sustenti les pensions de la població major de 65 anys en els propers anys.

Gràfic de l'evolució de la piràmide d'edat de població espanyola. Projectió fins a 2049.



Font: INE.

Diversos teòrics cerquen mesures per a solucionar un problema que ara ja és urgent. El Banc d'Espanya ha fet una recopilació de les possibles mesures plantejades per a solucionar el problema:

Des de la perspectiva dels ingressos:

- Increment del tipus de cotització socials. Aquesta mesura tindria efectes positius immediats, ja que representa un increment en els recursos disponibles, però també tindria efectes negatius sobre l'ocupació en incrementar el cost laboral i una variació del preu relatiu per l'impacte de l'increment de l'impost. Aquest increment impositiu seria assumit majoritàriament pels treballadors, tant per la disminució del salari net com per la pèrdua d'ocupació.
- Eliminar els topes salarials sobre els quals s'apliquen els tipus de cotització.
- Incrementar les dotacions provinents d'aportacions de l'Estat al fons de reserva de les pensions.

Des de la perspectiva de les despeses:

- Increment del nombre d'anys de cotització per a poder percebre la pensió.
- Retard en l'edat de jubilació, mesura molt impopular.

- Disminució de la taxa de reemplaçament, disminució de la part de sou que queda coberta amb la pensió. Aquesta mesura reduiria dràsticament la factura total del pagament de les pensions.

L'assegurança per desocupació

L'assegurança de desocupació substitueix la renda que es deixa de percebre quan un treballador perd la seva ocupació per causes alienes a la seva voluntat. El problema més important d'aquest programa és establir la quantia i la durada per tal de no dissuadir la recerca activa de feina ni deixar els aturats en la pobresa.

Si un treballador aturat cobra una assegurança per un valor igual al salari que rebia mentre treballava és molt possible que aquest treballador no tingui cap interès en cercar feina. A més, el salari que li haurien d'oferir a la nova feina hauria de ser bastant més elevat que l'assegurança que cobraria per estar a l'atur, per compensar-li la pèrdua d'utilitat que li representaria estar treballant.

El ràtio entre l'assegurança cobrada i el salari abans d'estar a l'atur s'anomena taxa de reposició. El salari que està disposat a cobrar el treballador per tornar a treballar s'anomena salari de reserva.

Com més gran sigui la taxa de reposició, més gran serà el salari de reserva dels treballadors. Així, per una taxa de reposició del 100%, els treballadors no tindran cap incentiu per tornar a treballar, i també pot incentivar l'increment salarial al conjunt de l'economia.

Per estimular la cerca de feina cal limitar tant la quantitat de l'assegurança com el temps durant el qual es percep sense que el treballador es vegi obligat a acceptar la primera oferta que li arribi. És un equilibri molt fràgil de mantenir.

5.2.2. El programes de lluita contra la pobresa

La pobresa és una situació en la qual un individu no té prou recursos econòmics per a satisfer les seves necessitats físiques i psicològiques bàsiques.

El concepte de pobresa té una gran component de subjectivitat, ja que no hi ha un consens quantificat de quines són les necessitats físiques bàsiques ni tampoc de quina és la renda necessària per a poder cobrir aquelles necessitats. Així, la Unió Europea ha definit i quantificat els conceptes de pobresa per tal d'homogeneïtzar els criteris i les polítiques a aplicar.

Es considera que una persona es troba en pobresa relativa quan els seus ingressos disponibles per a subsistir són inferiors al 60% de la mitjana dels ingressos del conjunt de la població de referència. A Espanya, segons l'estructura d'ingressos de les famílies, el llindar de risc de pobresa relativa es va situar en 8.011 € anuals, i un 22,1% de la població estava sota aquest llindar.

Es considera que una persona pateix pobresa severa quan els seus ingressos disponibles per a subsistir són inferiors al 30% de la mitjana dels ingressos de la població. Per al 2014 el llindar de pobresa extrema va ser de 3.984 € anuals, i un 6,85 de la població estava sota aquest llindar.

L'estratègia EU2020 va definir l'indicador AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion) o taxa de risc de pobresa i exclusió social, indicador harmonitzat per a tota Europa, que permet comparar el nivell de pobresa i de risc d'exclusió del tots els països. El 28,6% de la població espanyola es troba en risc de pobresa i exclusió. Per al conjunt de la Unió Europea, aquest indicador és del 27,1%, i els estats amb les dificultats més importants són Grècia, amb un 34,1%, Bulgària amb 30% i Bèlgica, amb un 28,6% (Dades de l'EAPN).

Mesures polítiques contra la pobresa

La mesura més utilitzada habitualment per a alleugerar els greus problemes de la insuficiència de renda és establir un mínim de renda garantit, en funció de la grandària i de les característiques de les famílies. D'aquesta manera, les famílies que no arriben al llindar de pobresa extrema, tindran una compensació en forma de transferència sense contraprestació per arribar a aquests ingressos mínims.

En Catalunya, el programa de renda mínima d'inserció destinat a pal·liar la pobresa consisteix en una prestació econòmica per atendre les necessitats de subsistència que es complementa amb accions de suport a l'orientació laboral i la integració social, formació per a adults. L'objectiu d'aquestes actuacions complementàries a la transferència monetària és evitar la "trampa de la pobresa", que es produeix quan les transferències monetàries no incorporen cap incentiu per evitar les circumstàncies que han originat la situació d'escassetat de recursos.

Bibliografia

Albi, E.; Contrera, C.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, J. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel Economía.

Esteller, A. (coord.) (2015). *Economía de los impuestos*. Madrid: Ediciones Universitarias McGraw Hill.

García Villarejo, A.; Salinas, J. (1992). *Manual de Hacienda Pública General y de España*. Madrid: Tecnos.

Gonzalez-Páramo, J. M.; Raymond, J. I. (1988). *¿Por qué tiende a crecer el gasto público?*. Papeles de Economía Española, nº 37.

IGAE (2103). Avance de la Actuación Económica y Financiera de las administraciones públicas. Ministerio de las Administraciones Públicas.

Melguizo, A. (2009). ¿Quién soporta las cotizaciones sociales empresariales y la fiscalidad laboral? Una panorámica de la literatura empírica. *Revista de Economía Pública*, 181-88. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Práctica*. 5ª Edición. Madrid: Mc Graw Hill.

Oates, W. (1972). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

OCDE (septiembre 2014). *Estudios Económicos de la OCDE*. España. Visión General. OECD.

Stiglitz, J. (2015). *Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor..

