

Activitat financera del sector públic

Mar Sabadell i Bosch
Fernando Álvarez Gómez
Rafael Berenguer Segalàs

PID_00190332

Índex

| | |
|---|----|
| 1. Ingressos públics | 5 |
| 1.1. Introducció | 5 |
| 1.2. Ingressos públics | 6 |
| 1.2.1. Introducció | 6 |
| 1.2.2. Ingressos tributaris | 7 |
| 1.2.3. Dimensió del sector públic des de l'òptica dels ingressos | 10 |
| 1.3. El sistema tributari | 12 |
| 1.3.1. Estructura impositiva i característiques d'un sistema tributari | 12 |
| 1.3.2. Els índexs representatius de la capacitat contributiva dels individus | 14 |
| 1.3.3. Classificació dels impostos | 17 |
| 1.3.4. La imposició sobre la renda | 17 |
| 1.3.5. La imposició sobre la riquesa | 34 |
| 1.3.6. La imposició sobre el consum | 37 |
| 1.4. El finançament de la seguretat social | 44 |
| 1.4.1. El sistema espanyol de seguretat social | 45 |
| 1.4.2. El finançament de la seguretat social: les cotitzacions socials | 46 |
| 1.4.3. Alternatives de finançament de la seguretat social | 46 |
| 1.5. Finançament extraordinari: el deute públic | 48 |
| 1.5.1. Equilibri pressupostari | 48 |
| 1.5.2. Concepte i classificació del deute públic | 49 |
| 1.5.3. Amortització del deute públic | 51 |
| 1.6. Finançament de les hisendes subcentrals | 52 |
| 1.6.1. Finançament mitjançant impostos | 52 |
| 1.6.2. Finançament mitjançant transferències | 53 |
| 1.6.3. Finançament mitjançant deute | 53 |
| 1.7. Resum | 54 |
| | |
| 2. Despesa pública | 56 |
| 2.1. Introducció | 56 |
| 2.2. Despesa pública | 56 |
| 2.2.1. La despesa pública en l'estat del benestar | 57 |
| 2.2.2. La seguretat social | 59 |
| 2.3. Teories del creixement de la despesa pública | 69 |
| 2.3.1. Teoria positiva de la despesa pública | 70 |
| 2.3.2. Explicacions basades en la demanda de despesa pública | 71 |
| 2.3.3. Explicacions basades en l'oferta de despesa pública | 79 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.3.4. | Explicacions basades en la interacció demanda- oferta | 81 |
| 2.4. | Bibliografia | 81 |
| 3. | Eficiència de la gestió pública | 82 |
| 3.1. | Introducció | 82 |
| 3.2. | Objectius | 82 |
| 3.3. | La nova gestió pública | 83 |
| 3.3.1. | Antecedents | 83 |
| 3.3.2. | Les fallades del sector públic | 85 |
| 3.3.3. | La nova gestió pública: principis, reptes i objectius | 88 |
| 3.3.4. | Crítiques a la nova gestió pública | 91 |
| 3.4. | Reformes organitzatives | 93 |
| 3.4.1. | Introducció | 93 |
| 3.4.2. | Reforma dels òrgans de govern i dels òrgans de gestió | 95 |
| 3.4.3. | Gestió de recursos i reformes pressupostàries | 96 |
| 3.4.4. | L'administració electrònica | 97 |
| 3.5. | Mecanismes de mercat o quasimercat | 100 |
| 3.5.1. | Mecanismes de cofinançament: preus, taxes i tiquets ... | 100 |
| 3.5.2. | Vals, bons o xecs consum | 102 |
| 3.5.3. | Contractació externa | 104 |
| 3.5.4. | Mercat de drets de propietat | 105 |
| 3.5.5. | Mercats interns de competència | 106 |
| 3.6. | Nous mecanismes de control | 107 |
| 3.7. | Incentius | 112 |
| 3.8. | Resum | 114 |
| 3.9. | Bibliografia | 115 |

1. Ingressos públics

Mar Sabadell i Bosch

1.1. Introducció

El pressupost és el pla financer que presenta la relació d'ingressos i despeses de les institucions públiques.

El sector públic necessita obtenir prou mitjans per a cobrir les despeses originades per la provisió dels serveis a la comunitat. Aquests mitjans reben la denominació d'**ingressos públics** i ens n'ocuparem en aquest tema.

Les actuacions econòmiques que duu a terme el sector públic es poden agrupar en quatre formes d'intervenció: producció, provisió, regulació i finançament.

1) La **producció** i la **provisió** de béns i serveis són activitats que organitza el sector públic mitjançant el **mecanisme pressupostari**.

2) Per contra, l'**actuació de regulació** és una actuació que es reflecteix poc en el pressupost.

3) Finalment, l'**activitat financera** té un impacte clar sobre el pressupost perquè fa referència a tot un conjunt d'activitats públiques orientades a l'obtenció de liquiditat per part del sector públic, i a l'assignació d'aquesta liquiditat entre els ciutadans.

El finançament públic comprèn, doncs, dues activitats bàsiques: d'una banda, l'obtenció del conjunt dels recursos financers i, de l'altra, el repartiment o la transferència d'aquest volum de recursos entre la població.

En aquest sentit, podem intuir que quan parlem de finançament públic fem referència a alguna cosa més que a la política impositiva d'una administració. L'actuació financera que duu a terme el sector públic inclou tant instruments de recaptació (obtenció d'ingressos) com instruments de transferència (repartiment de recursos) i la política fiscal n'és només un aspecte.

Exemple

Com per exemple, l'educació pública, la sanitat pública o la defensa de l'estat.

Exemple

Com per exemple, fixar les condicions de sanitat d'un restaurant o establir les condicions de seguretat d'una juguina o de la conducció vial.

Quan parlem d'ingressos públics ens referim al conjunt d'entrades financeres que utilitza el sector públic en aquestes actuacions d'intervenció pública per a aconseguir els objectius o les funcions bàsiques que segons Musgrave ha de perseguir el sector públic: assignació, distribució, estabilització i creixement.

A continuació ens hi referirem.

1.2. Ingressos públics

1.2.1. Introducció

El pressupost és el document financer que reflecteix el conjunt de despeses que pretén dur a terme el sector públic en un període determinat i el detall dels ingressos necessaris per a la seva realització.

Pressupostàriament, els ingressos públics es recullen en vuit capítols que s'agrupen en dos grans blocs, operacions financeres i no financeres, i que hem analitzat amb anterioritat.

| Ingressos no financers | | Ingressos financers |
|--|---|---------------------|
| 1) Impostos directes 2) Impostos indirectes 3) Taxes i altres ingressos 4) Transferències corrents 5) Ingressos patrimonials | 6) Alienació inversions reals 7) Transferències de capital | 8) Actius financers |
| Ingressos corrents | Ingressos de capital | |

Al seu torn, els ingressos públics no financers es poden classificar econòmicament en dos grans grups: els **ingressos corrents** i els **ingressos de capital**. Entre els ingressos públics corrents, els impostos directes i indirectes constitueixen la font principal de finançament del sector públic, mentre que els recursos per taxes i altres ingressos amb prou feines tenen un pes significatiu. A més, com que els ingressos procedents de la Seguretat Social s'inclouen en el capítol d'impostos directes –malgrat que les cotitzacions obligatòries d'ocupadors i treballadors als sistemes de previsió social no tenen naturalesa impositiva, aproximadament les dues terceres parts del finançament total del pressupost espanyol es concentren en els dos primers capítols reservats als impostos.

Estructura dels ingressos públics a Espanya (any 2005)

| 2005 | | | | |
|-------------------------------|-----------------------------|----------------|-------------|-------------|
| | | (milions de €) | % del total | % del PIB |
| Ingressos corrents | Impostos directes | 99.349 | 27,9 | 11,0 |
| | Cotitzacions socials | 117.144 | 32,9 | 12,9 |
| | Impostos indirectes | 109.852 | 30,9 | 12,1 |
| | Altres | 23.375 | 6,6 | 2,6 |
| Ing. de capital | Transferències | 5.966 | 1,7 | 0,7 |
| Ingressos no financers | | 355.686 | | 39,3 |

Ara bé, per a una anàlisi dels ingressos públics des d'una òptica fiscal, resulta interessant agrupar-los en dues categories clarament diferenciades: els **ingressos tributaris** i els **ingressos no tributaris**.

| Ingressos públics | | |
|--|---|---------------------|
| 1) Impostos directes 2) Impostos indirectes 3) Taxes i altres ingressos 4) Transferències corrents 5) Ingressos patrimonials | 6) Alienació inversions reals 7) Transferències de capital | 8) Actius financers |

| Ingressos tributaris | Ingressos no tributaris |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Impostos • Taxes • Contribucions especials | <ul style="list-style-type: none"> • Transferències (corrents i de capital) • Ingressos patrimonials • Alienació d'actius • Endeutament • Emissió de diners |

Els ingressos tributaris construeixen la font principal de finançament del sector públic i ens hi referirem a continuació. Al final, farem una referència a l'endeutament entre els ingressos no tributaris.

1.2.2. Ingressos tributaris

Els ingressos tributaris o tributs són ingressos públics que consisteixen en prestacions pecuniàries exigides per una administració pública com a conseqüència de la realització del supòsit de fet al qual la llei vincula al deure de contribuir, amb la finalitat principal d'obtenir els ingressos necessaris per al sosteniment de les despeses públiques (art. 1.1 de la Llei general tributària).

Els ingressos tributaris estan constituïts pels impostos, les taxes i les contribucions especials.

Aquestes tres figures comparteixen el caràcter coactiu –perquè tenen naturalesa *ex lege*– i el caràcter contributiu –perquè la finalitat consisteix a sufragar les despeses públiques. I es diferencien per l'existència o no d'una prestació rebuda a canvi del tribut pagat. Vegem amb més detall cadascuna d'aquestes figures i quins són els elements diferenciadors.

Situació 1

Una administració vol establir un tribut que gravi les situacions següents i està estudiant quina figura és la més adequada en els casos següents:

- Un tribut que gravi el consum sobre la base del valor afegit generat.
- Un tribut que es cobra per expedir el document nacional d'identitat.
- Un tribut que s'exigeix per a estacionar el vehicle en una zona pública (zona blava).
- Un tribut que pagaran els comerciants del centre comercial d'una localitat per la renovació del paviment i millora de la il·luminació de la zona.
- Un tribut que s'exigirà per les activitats de control i inspecció sanitària que es fan en els escorxadors municipals.
- Un tribut que es cobrarà als empresaris pels beneficis obtinguts amb la seva activitat econòmica.

Impostos

Els impostos es poden definir en termes de Neumark de la manera següent:

"Obligació coactiva i sense contraprestació d'efectuar una transmissió de valors econòmics en favor de l'estat, o d'altres ens públics amb facultats delegades d'aquest, per un subjecte econòmic i segons les normes jurídiques generals, i estan normalment fixades les condicions d'aquesta prestació de manera autoritària (unilateral) pel seu creditor."

Els impostos es caracteritzen perquè l'obligació establerta:

- És de caràcter coactiu.
- No implica contraprestació a favor del subjecte econòmic.
- Implica transmissió de valor econòmic a favor del sector públic.
- S'exigeix d'acord amb les condicions fixades per una norma jurídica.

D'acord amb la coacció, el sector públic determina de manera unilateral la quantitat que s'ha de pagar i, així mateix, els agents privats estan obligats (exacció coactiva) a pagar aquesta quantitat sense contrapartida directa i immediata. L'absència de contraprestació implica que qui paga els impostos, en general, no adquireix un dret a rebre més prestacions públiques que qui no els paga. Així mateix, qui paga més impostos no obté cap dret a més prestacions que qui en paga menys. Per tant, l'impost s'aplica sense tenir en compte l'ús d'un servei públic o el benefici particular que se n'obté amb una obra pública, sinó atenent la **capacitat contributiva de cada individu** i implica una transmissió econòmica en funció d'aquesta capacitat individual.

Així doncs, la legalitat d'un tribut necessita una norma que en cada cas fixi prèviament la mesura de capacitat de pagament dels contribuents per mitjà de la definició dels elements de l'impost.

Taxes

Les taxes constitueixen una exacció de caràcter coactiu, la finalitat de les quals consisteix a cobrir el cost d'un determinat servei públic.

A diferència de l'impost, les taxes impliquen la prestació d'un servei per part de la hisenda pública que compleix, com a mínim, una de les dues característiques següents:

- Que el servei pel qual es paga sigui de recepció o sol·licitud obligatòria per a l'individu.
- Que no hi hagi cap organisme privat que presti el mateix servei.

Per tant, les taxes s'apliquen al contribuent **per la prestació del servei que rep** i que no pot obtenir al mercat. La taxa comporta el pagament d'un valor econòmic, el valor de contraprestació, que, per norma general, no pot excedir del benefici obtingut. S'entén que l'individu rep un privilegi especial amb aquesta prestació, però el benefici econòmic no es pot calcular, per la qual cosa la taxa haurà de cobrir, com a màxim, la despesa derivada de la prestació.

Com que les taxes corresponen a serveis públics, constitueixen un ingrés tributari que predomina en administracions públiques de caràcter local, per la seva proximitat al ciutadà destinatari de la prestació.

Contribucions especials

Finalment, les contribucions especials tenen l'origen en el finançament de les hisendes locals i s'apliquen quan, com a conseqüència d'alguna obra municipal, es beneficia determinats veïns en particular, o quan se suposa que hi ha hagut un augment en el valor del terreny i dels edificis a causa de les obres municipals. Per tant, la contribució especial no s'aplica per la prestació d'un servei públic sinó que financen una obra pública en la mesura que produeixen un **benefici particular a determinats individus**, que passen a ser contribuents.

Les contribucions especials no es recapten arran de la prestació individual d'un servei públic, sinó que s'imposen a un determinat col·lectiu per la realització d'una obra pública que el beneficia especialment.

Els encarregats de pagar-les haurien de ser els beneficiaris de les obres i serveis i, així mateix, s'hauria de gravar a cada propietari de manera proporcional el benefici que l'obra municipal proporciona al seu patrimoni.

Com a resum podem dir el següent:

Els impostos constitueixen ingressos coactius que es recapten sense que hi hagi contraprestació directa, de manera que es distingeixen de les taxes pel fonament de la seva obligatorietat i de les contribucions especials pel fet que en l'impost no hi ha cap relació entre el motiu o la quantia de l'exacció i l'obra o servei que es farà.

Les contribucions especials

Les contribucions especials són aplicables preferentment en l'àmbit local de l'administració pública.

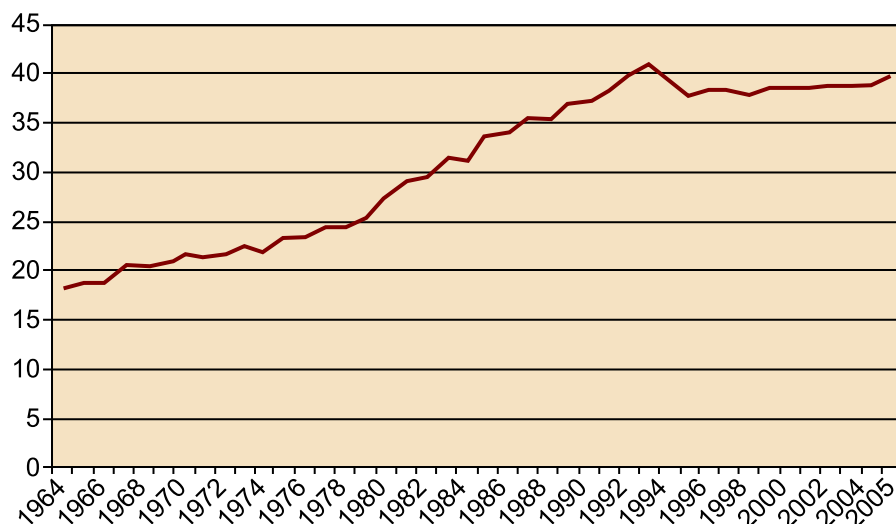
1.2.3. Dimensió del sector públic des de l'òptica dels ingressos

Podem afirmar que la presència del sector públic en l'economia dels països desenvolupats ha adquirit una dimensió significativa en els últims anys. Des de la segona meitat del segle XIX, el procés de transformació ha estat important i el sector públic ha passat de tenir una dimensió econòmica molt reduïda a tenir-la prop del 40% l'any 2000.

Com hem vist, els indicadors que reflecteixen més bé la dimensió relativa del sector públic relacionen el volum de despesa o ingressos públics amb el PIB o altres magnituds macroeconòmiques. Des del punt de vista dels ingressos, la **pressió fiscal** constitueix un indicador que mesura el pes relatiu dels ingressos tributaris respecte al producte interior brut (PIB) i permet comparar si les administracions públiques dels diversos països recapten per impostos una proporció igual de la renda de la seva economia.

Els **ingressos públics a Espanya** han experimentat un creixement notable coincidint amb l'evolució de la democràcia espanyola. La pressió fiscal (proporció ingressos públics / PIB) ha passat d'una mica més d'un 20% el 1975 a un 39,4% del PIB el 2005. Aquest creixement s'associa fonamentalment a dues reformes fiscals importants: d'una banda, el canvi introduït el 1977 amb la creació de l'impost personal sobre la renda actual i, de l'altra, la implantació de l'impost sobre el valor afegit, coincidint amb l'ingrés d'Espanya a la Comunitat Europea el 1986 (avui, Unió Europea).

Figura 1. Evolució dels ingressos públics a Espanya (en termes de pressió fiscal)



Pressió fiscal moderada a Espanya

Malgrat aquest increment, podem afirmar que la pressió fiscal mitjana a Espanya durant el període 2000-2004 (35,1%) no és alta. Aquest percentatge és a prop de la pressió fiscal que tenen els països integrants de l'OCDE (36,6%) i és inferior a la mitjana de la Unió Europea (dels 15), que per al mateix període era del 40,9% del PIB.

Des del punt de vista de la composició, la fiscalitat espanyola es nodreix principalment de les **cotitzacions socials**, de l'**impost sobre la renda de les persones físiques**, l'**IVA**, l'**impost de societats** i els **impostos especials**. L'evolució dels ingressos mostra que les cotitzacions socials són les que més han pujat entre 1964-2005 i, dins d'aquestes, ha augmentat la part abonada per l'empresa i ha disminuït lleugerament la satisfeta pel treballador. L'impost sobre la renda de les persones físiques també ha augmentat la seva aportació a la recaptació. Els ingressos procedents del consum han augmentat en termes de recaptació, però el seu volum sobre el total de la recaptació ha disminuït.

| | 1965 | 2005 |
|--------------------------------|------|------|
| Renda de les persones físiques | 14,3 | 18,0 |
| Renda de societats | 9,2 | 10,8 |
| Cotitzacions de l'empresa | 21,7 | 23,6 |
| Cotitzacions del treballador | 6,5 | 5,3 |
| General sobre el consum | 22,2 | 17,5 |
| Especials sobre el consum | 18,4 | 8,7 |
| Propietat | 6,4 | 8,4 |

Aquesta evolució reflecteix que el sistema fiscal va introduir més progressivitat al sistema mitjançant més recaptació en els impostos directes.

1.3. El sistema tributari

1.3.1. Estructura impositiva i característiques d'un sistema tributari

L'estructura tributària d'un sistema està configurada per la totalitat d'impostos que hi ha en un país en un moment determinat.

El pagament d'un impost implica una transferència de renda del sector privat al sector públic. La quantia de la transferència impositiva és igual al que s'ha recaptat i implica una càrrega o pèrdua de benestar que es denomina *efecte renda*. Però els costos que els ciutadans suporten pels impostos superen, en general, la recaptació que generen. Els costos de la imposició es poden agrupar en tres blocs: d'eficiència o benestar, d'administració i de compliment.

Els impostos distorsionen el comportament dels agents econòmics, i els induïxen a abandonar aquelles activitats relativament més gravades en benefici d'altres de menys gravades. Aquestes alteracions en les decisions dels individus –per raons fiscals i no per raó de cost o productivitat– causen una pèrdua de benestar addicional a aquest efecte renda que es materialitzen en **un excés de càrrega o gravamen (cost d'eficiència)**. Al costat d'aquests costos d'eficiència o benestar, que s'originen pel fet que, generalment, la imposició introdueix distorsions que alteren el comportament dels agents econòmics, trobem també els costos d'administració i els costos de compliment.

Els **costos d'administració** són aquells costos necessaris per a obtenir la recaptació i assegurar el bon funcionament del sistema fiscal.

Els **costos de compliment** del contribuent fan referència al temps emprat en el procés d'autoliquidació i pagament, al cost d'assessorament fiscal o a l'exigència de multes i sancions per errors o incompliment de les obligacions fiscals.

Amb l'objectiu de minimitzar aquests costos, i d'acord amb els principis impositius, s'han fet diferents propostes sobre els impostos que haurien d'integrar un sistema tributari ideal. No obstant això, s'ha de tenir en compte que aquest sistema "ideal" depèn en cada cas dels objectius prioritaris del sistema i d'altres factors que configuren la realitat sobre la qual s'ha d'aplicar.

Segons **Musgrave**, les característiques desitjables que hauria de reunir una estructura impositiva ideal són les següents: justícia, equitat, eficiència, creixement econòmic i baix cost.

- El sistema fiscal ha de permetre una **administració justa** i no arbitrària, i ha de ser **comprensible** per al contribuent.
- La distribució de la càrrega tributària ha de ser **equitativa**, amb la qual cosa ha de fer que cadascú pagui la seva part justa.
- Els impostos s'han de triar de manera que resulti **mínima la seva interferència** amb les decisions econòmiques dels mercats, atès que es comporten de manera eficient (quan no hi ha interferències).
- L'estructura fiscal ha de facilitar l'ús de la política fiscal per als objectius d'**estabilització i creixement econòmics**.
- El **cost** d'administració i compliment ha de ser **el mínim** que resulti compatible amb la resta dels objectius.

Cal imaginar que els diferents objectius no han de coincidir necessàriament i, si entren en conflicte, es necessitaran transaccions entre ells.

L'**informe Meade** sintetitza les característiques desitjables d'una bona estructura fiscal en les següents:

- Incentius i eficàcia econòmica.
- Efectes distributius.
- Aspectes internacionals.
- Simplicitat, coherència i costos d'administració.
- Flexibilitat i estabilitat.

La Comissió Meade concedeix importància a la possibilitat de trobar una estructura fiscal que, a causa d'un grau raonable de consens polític, acceptin tots els partits, perquè sigui prou flexible en la seva estructura i gestió per a permetre subratllar diferents objectius fiscals en diferents moments.

Finalment, cal esmentar les setze característiques que el **Banc Mundial** considera que hauria de tenir un bon sistema tributari:

1) Propòsit clar

- L'obtenció d'ingressos té per objectiu finançar la despesa pública.
- Saldos del pressupost (en un període de temps).
- Ha de complir els objectius socials.
- Ha de vetllar per la millora del desenvolupament humà.

2) Estratègic

- Estable i consistent, que permeti a llarg termini la inversió empresarial.
- Del valor just dels recursos naturals.
- Estimula el comerç internacional.
- Encoratja el canvi en el comportament que la societat decideixi fer.

3) Coherent i eficaç

- Minimitza la càrrega administrativa.
- Regles clares i comprensibles.
- Consistent amb la llei general (no fiscal) i els principis internacionals.
- Consulta sobre la política i l'administració.

4) Just i transparent

- Basat en la llei més que no pas en la pràctica de les autoritats fiscals.
- Aplicat de manera uniforme.
- Full de ruta independent i eficaç per a resoldre les discrepàncies amb l'autoritat fiscal.
- Confiança i respecte mutu entre els contribuents i l'autoritat fiscal.

Un sistema fiscal ideal

És el sistema que compleix, de manera simultània, els principis d'eficiència, d'equitat (horitzontal i vertical), de senzillesa i de flexibilitat. Habitualment, aquests objectius estan en conflicte (especialment, equitat i eficiència i equitat i senzillesa) i és pràcticament impossible aconseguir-los de manera simultània.

El **Comitè Fiscal i Financer de la Comunitat Econòmica Europea**, presidit per Neumark, va elaborar un informe inicial sobre les exigències d'una harmonització entre els sistemes tributaris de la UE i va establir una estructura tributària formada per les figures impositives següents:

- Impost personal sobre la renda.
- Impost sobre la renda de societats.
- Impost sobre el valor afegit.
- Impostos sobre alguns consums específics.
- Impost sobre el patrimoni net.
- Impost sobre les herències i donacions.
- Imposició específica sobre automòbils i combustibles.

Per la seva banda, la **Comissió Carter per al Canadà** va fer una proposta més revolucionària en propugnar l'existència dels tributs següents:

- Impost personal sobre la renda (que inclou el gravamen d'herències i donacions) i impost sobre la renda de societats, tots dos integrats.
- Impost sobre les vendes al detall.
- Impostos especials sobre alcohol i tabac.

En els últims anys, estan sorgint nombrosos plantejaments alternatius de futur que segueixen tres línies principals: **impostos lineals**, **impostos sobre la despesa personal** i **impostos mediambientals**.

1.3.2. Els índexs representatius de la capacitat contributiva dels individus

Les dues característiques definitòries de l'impost són la **coacció en la seva exigència** i l'absència de **contrapartida directa pel seu pagament**. Com hem vist, els impostos es diferencien respecte de les taxes o de les contribucions especials que el seu fet imposable no efectua cap referència a la prestació d'un servei o a la realització d'una obra pública. També hem vist que és necessària una llei que defineixi els elements del tribut per a la fixació de l'obligació tributària.

El principi de capacitat de pagament comporta que la càrrega fiscal s'hagi de distribuir d'acord amb l'equitat horitzontal i la vertical. Això significa establir la càrrega impositiva amb independència dels beneficis que es derivin per a cada ciutadà dels serveis públics.

L'equitat

L'equitat és un principi bàsic en el disseny de l'estructura fiscal i, en gran manera, l'acceptació social del sistema fiscal depèn d'aquest principi.

En un sistema fiscal equitatiu cada contribuent hauria d'aportar la seva "part justa" al cost fiscal, de manera que:

- Els individus que tinguin la mateixa capacitat tributària haurien de suportar càrregues impositives iguals.
- Les persones que es troben en diferents circumstàncies tributàries o que tenen diferents capacitats impositives haurien de pagar quantitats diferents en concepte d'impostos.

La capacitat dels individus s'ha d'apreciar mitjançant algun índex representatiu. Es planteja, per tant, el problema de quin índex s'ha d'utilitzar per a aquest mesurament.

Segons Musgrave, hi ha tres possibles mesures de la capacitat contributiva:

- la **renda**,
- la **riquesa** i
- el **consum**.

En l'actualitat, la renda constitueix l'índex més utilitzat per a apreciar la capacitat de pagament d'una realitat fiscal, encara que el primer índex que els estats europeus van utilitzar com a mesura d'aquesta capacitat va ser la riquesa i també l'índex del consum ha estat defensat per una llarga tradició d'experts en finances.

La renda com a mesura de capacitat de pagament

La renda es pot definir des d'un **punt de vista econòmic** (concepte extensiu de *renda*), des d'un **punt de vista fiscal** (traducció legal del concepte econòmic de *renda*) o des d'un **punt de vista més efectiu** (renda que els sistemes tributaris graven de manera efectiva).

No hi ha coincidència entre aquests tres conceptes de *renda* i, a més, hi ha algunes dificultats per a traslladar el concepte de *renda econòmica* al terreny fiscal.

La translació del concepte de *renda*, sigui quin sigui, al terreny fiscal té finalitats operatives, de manera que les diferents legislacions han optat per un concepte extensiu de *renda*, enumerant les diferents fonts productores, amb la finalitat de determinar de manera precisa els ingressos computables. Però en la pràctica, aquest concepte extensiu de *renda fiscal* no assegura necessàriament un tractament més d'acord amb la capacitat de pagament dels contribuents, especialment si l'administració fiscal no disposa dels mitjans necessaris per a dur a terme un control exhaustiu de la veracitat de les declaracions.

Per això, la traducció del concepte de *renda extensiva* a la realitat fiscal exigeix una sèrie d'ajustos. D'una banda, s'ha de determinar la renda bruta que l'administració pot controlar de manera efectiva, incloent-hi un conjunt genèric de rendiments i guanys de capital. I de l'altra, determinar la renda neta prenent en consideració un conjunt de despeses deduïbles (despeses personals i despeses d'explotació) i de deduccions (a la base o a la quota).

La riquesa com a mesura de capacitat de pagament

La riquesa està considerada com una de les tres possibles manifestacions de la capacitat de pagament dels individus, si bé està generalment acceptat que renda i consum constitueixen uns índexs més apropiats per a mesurar la capacitat contributiva.

La **imposició sobre la riquesa** tracta de gravar la capacitat de pagament mostrada per mitjà d'aquesta.

Com més gran és la riquesa de l'individu, més gran és la seva capacitat de pagament si les altres variables romanen constants, la qual cosa significa que els individus rics haurien de tenir una obligació tributària més gran. No obstant això, aquesta afirmació generalista no s'adapta a una de les característiques principals de la imposició sobre la riquesa que és la seva **diversitat** ja que no hi ha un impost únic.

La imposició sobre la riquesa redueix la concentració de patrimonis, la qual cosa és desitjable tant des del punt de vista social com des del polític. En aquest sentit, la riquesa constitueix un tercer element complementari i, per norma general, la defensa de la imposició sobre la riquesa es basa en el fet de ser considerada com una expressió de la voluntat igualitarista de la societat.

El consum com a mesura de capacitat de pagament

El consum admet una varietat àmplia de figures impositives. Gravar el consum, com a mesura de capacitat de pagament, genera un volum de recaptació molt considerable, però penalitza amb claredat el consum, i fa que l'estalvi resulti més atractiu des del punt de vista fiscal.

El consum es pot utilitzar com a mesura general, si la seva aplicació és de caràcter global sobre el volum total de les vendes, o gravar de manera selectiva el consum sobre determinats béns, serveis o transaccions, perquè aquests impliquen una capacitat contributiva especial (impostos sobre consums específics).

Deduccions i reduccions

La manera habitual d'aplicació de minoracions a la renda permet distingir segons ho facin a la base o en la quota. Els efectes de la aplicació de cadascuna són molt diferents:

- Si s'apliquen a la base, redueixen la base imposable de l'impost i, per tant, operen en el tipus marginal de subjecte.
- Si s'apliquen a la quota, dedueixen directament quantia de la quota impositiva i són independents del nivell de renda.

1.3.3. Classificació dels impostos

Sobre la base d'aquestes tres mesures de la capacitat contributiva dels individus, els impostos es classifiquen en impostos directes i impostos indirectes.

- Els **impostos directes** són aquells que graven manifestacions directes de la capacitat econòmica dels individus, com ho és l'obtenció d'una renda o la titularitat de riquesa.
- Els **impostos indirectes** agrupen aquelles figures que graven manifestacions indirectes de la capacitat econòmica com ho és l'ús de la renda, mitjançant el consum de béns i serveis o en la compra de determinats actius.

Observació

Des d'un altre punt de vista, els impostos poden ser directes o indirectes en funció de si s'hi aplica o no el fenomen jurídic de la repercussió de quotes tributàries. Sobre la base de l'existència o no de translació econòmica de quotes, es consideren impostos directes aquells en què subjecte passiu i contribuent són la mateixa persona i impostos indirectes aquells en els quals la quota de l'impost es trasllada del subjecte passiu al contribuent.

1.3.4. La imposició sobre la renda

Encara que sigui una obvietat, començarem recordant que el fet imposable de la imposició sobre la renda el constitueix l'obtenció d'una renda per part del contribuent i que la base imposable de l'impost estarà formada per la renda definida legalment.

La imposició sobre la renda engloba dues figures impositives: l'**impost sobre la renda de les persones físiques** i el de la renda de les persones jurídiques, més conegut com a **impost sobre la renda de les societats**.

- L'impost sobre la renda de les persones físiques constitueix una de les fonts de recursos més important del sector públic en les economies desenvolupades. La seva importància dins dels diferents sistemes tributaris no solament resideix en la seva capacitat recaptatòria, sinó que també es fonamenta en la valoració de la renda, com un bon índex per a mesurar la capacitat de pagament dels contribuents.
- L'impost sobre la renda de les societats, al contrari que l'anterior, comporta un percentatge molt reduït de recaptació en el conjunt d'ingressos fiscals dels diferents països. La seva importància resideix bàsicament en l'element gravat –les societats–, i també en la complexitat dels seus efectes sobre l'assignació dels recursos.

Analitzem totes dues figures i les problemàtiques associades a la seva definició i encaix en un sistema fiscal.

Impost sobre la renda de les persones físiques

L'impost sobre la renda de les persones físiques és un impost que porta incorporat un grau de complexitat elevat en nombrosos punts de la seva estructura. Es tracta de definir de manera òptima o adequada aspectes com la definició de la base imposable, la selecció de les diferents deduccions, l'elecció de la unitat contribuent o la determinació del grau de progressivitat. Ens hi referirem a continuació.

1) Definició de la base imposable

Com hem apuntat, el **concepte econòmic de renda** inclou tots aquells elements que fan referència al concepte de *renda* en sentit extensiu. Des del punt de vista dels ingressos s'inclouen:

- Els rendiments monetaris i no monetaris
- Els rendiments imputats i autoconsums
- Els rendiments de béns duradors de consum
- Els guanys de capital (realitzats i no realitzats)
- Els increments patrimonials (per premis, herències, donacions...)

I, des del punt de vista de les despeses, la valoració econòmica a la renda accepta les **despeses d'explotació** i les **despeses personals**.

Aquest concepte econòmic de *renda* experimenta una sèrie de minorcions en traduir-se en la **renda legal** o fiscal per raons polítiques i administratives. Aquesta traducció imperfecta representa una desviació important entre l'aspiració de les normes fiscals i l'aspiració de la hisenda pública.

Dins del **concepte de renda legal**, es donen, doncs, una sèrie d'exclusions del fet imposable. Les principals es refereixen al següent:

- Els rendiments imputats com a autoconsum (excepte habitatge)
- Els rendiments duradors dels béns de consum
- Els guanys de capital no realitzats
- Els increments patrimonials (excepte les pensions)

Així, el gruix principal del concepte de *renda legal* l'integren els **rendiments de capital** i els **rendiments del treball**. A més, serà necessari fer unes deduccions dels ingressos computats com a renda que converteixin la renda bruta en neta. En general, tenen la consideració de despeses deduïbles aquelles que s'hagin efectuat per a l'obtenció d'aquesta renda. I, entre elles, s'accepten, amb poques limitacions, les despeses d'explotació (despeses d'agricultors, petits industrials i comerciants, despeses per a atendre el treball, amortitzacions...) i, amb més restriccions, les despeses personals i familiars (despeses en salut, impostos, sinistres...).

Ara bé, si volem analitzar la realitat fiscal d'un país, haurem de partir del **concepte de renda realment gravada**. En la majoria de països, aquesta renda mostra discrepàncies amb el concepte de *renda fiscal*, tal com es defineix en les lleis. Això obeeix a algunes de les causes següents:

- La imperfecció en el sistema de valoració o de determinació de la base
- L'adopció de mesures o incentius fiscals per a la protecció de determinats grups socioeconòmics
- L'existència de més o menys evasió impositiva

En aquest punt convé apuntar que les discrepàncies més grans entre renda legal i renda efectivament gravada, fins i tot considerant que els guanys de capital no realitzats queden exclosos del concepte legal de *renda*, deriven fonamentalment dels guanys de capital. Bona part del debat sobre la determinació de la base de la imposició sobre la renda se centra en el tractament impositiu dels guanys realitzats. En primer lloc, es tracta de considerar si s'han de gravar o no. I, si la resposta és afirmativa, decidir per quin procediment s'ha de fer.

a) El gravamen dels guanys de capital

Les rendes que perceben les persones constitueixen ingressos que provenen principalment dels factors de producció (sous i salaris laborals, minuts professionals, interessos, dividends, beneficis per l'explotació d'una finca, beneficis d'una petita empresa, etc.), encara que també és possible obtenir rendes com a conseqüència de l'obtenció de guanys de capital.

Els guanys de capital es defineixen com l'increment que experimenta el valor del patrimoni d'un individu com a conseqüència de la seva alienació o realització i s'obtenen de la diferència entre aquest valor d'alienació o realització i el valor d'adquisició dels béns.

S'exclouen d'aquesta consideració els increments que provinguin de la venda de béns que constitueixin la base d'una activitat econòmica lucrativa.

Sembla clar que l'increment del poder adquisitiu generat per un guany de capital obtingut augmenta la capacitat tributària del perceptor. I sembla lògic defensar que aquesta capacitat més gran és susceptible de gravamen. Des del punt de vista de la conveniència, podem afirmar que l'existència del gravamen sobre els guanys de capital ofereix al sistema millores substancials en termes d'estabilitat econòmica i, fonamentalment, d'equitat, al marge d'alguns efectes negatius sobre l'assignació de recursos i sobre els costos administratius. Però aquests últims no són arguments prou sòlids per a defensar l'exempció tributària dels guanys de capital.

Des del punt de vista econòmic

La diferència entre rendes ordinàries i guanys de capital s'estableix d'acord amb la impossibilitat de la seva previsió. És a dir, que mentre que la renda és recurrent i periòdica, els guanys de capital es presenten de manera inesperada i esporàdica. Això explica que s'exclouin del seu contingut les rendes obtingudes per la venda de béns que constitueixen la base d'una activitat econòmica lucrativa, mentre que aquesta implica habitualitat i recurrència en la seva obtenció.

Quant a la manera de gravar els guanys de capital, hi ha diferents alternatives i totes ofereixen arguments a favor i en contra.

- **Una primera alternativa seria gravar els guanys de capital mitjançant un impost especial configurat de manera independent de l'impost sobre la renda.**

La capacitat tributària que genera un guany patrimonial és diferent de la que origina una renda ordinària, a causa del caràcter manifestament esporàdic i irregular dels guanys de capital enfront del caràcter regular de la renda. Els guanys de capital se solen generar en períodes superiors a l'any fiscal, per la qual cosa la seva distribució i imputació temporal correcta presenta algunes dificultats si s'ha d'encaixar amb el caràcter anual de la imposició sobre la renda.

Aquest impost especial podria ser únic o bé establir diversos impostos dependent de les diferents fonts de guanys de capital (valors, immobles...). No obstant això, en aquest cas els possibles avantatges en termes d'eficiència de l'opció es veurien disminuïts per les discriminacions evidents que podria generar.

- **Una segona opció contraposada seria gravar els guanys en l'àmbit de l'impost sobre la renda.**

En aquest cas, el guany es podria considerar com una font ordinària més de renda o bé establir un règim especial en renda, en la seva determinació i tipus aplicables, amb l'objectiu d'evitar l'excés de progressivitat que la seva imputació tindria sobre les altres rendes. Ara bé, aquesta opció s'ha d'acompanyar de l'adopció de disposicions específiques, perquè si no els guanys de capital tendeixen a generar desajustaments en el funcionament de l'impost sobre la renda, derivats, en part, del seu caràcter de renda irregular, que a continuació analitzarem.

Totes dues opcions coexisteixen en els sistemes fiscals moderns, però en la pràctica la majoria dels diferents sistemes fiscals no han optat per l'alternativa de gravar els guanys de capital de manera independent a la renda, sinó que els han inclòs en aquest impost com una font ordinària o mitjançant un tractament especial. L'evolució recent de les reformes fiscals apunta precisament a un reforç d'aquest tractament especial i diferenciat dels guanys de capital en el marc dels impostos sobre la renda.

b) Les rendes irregulars

Com hem vist, els guanys de capital es defineixen com un flux de renda irregular, però hi ha també altres rendes irregulars, com per exemple, una indemnització.

En general, podem definir les **rendes irregulars** com aquelles que arriben al contribuent en quanties poc homogènies i de manera no periòdica o irregular en el temps.

El tractament fiscal d'aquestes rendes es pot veure afectat de manera negativa per dos aspectes característics de la imposició sobre la renda: l'existència de mínims exempts i l'aplicació d'escales progressives per graons.

El fraccionament de la vida fiscal d'un individu en múltiples períodes successius no tindria cap conseqüència substancial si el gravamen sobre la renda fos proporcional i no hi hagués cap tipus d'exempcions. Aquestes circumstàncies, i el fet de dividir la renda considerant períodes anuals, són les que motiven el sorgiment de diferents problemes en el terreny fiscal, quan obtenim rendes irregulars.

Situació 2

Suposem dues persones que obtenen la mateixa renda després d'un nombre determinat d'anys. Una d'elles obté la renda de manera uniforme (plus de 10 u. M. a percebre anualment durant cinc anys) i l'altra amb gran irregularitat (plus de 10 u. M. a percebre de manera acumulada en el cinquè any).

En el primer cas, parlem de *renda regular* i en el segon, de *renda irregular*. Cal preguntar-se:

- Com afectarà l'existència d'un **mínim exempt**?
- Quin impacte té l'aplicació d'una **escala progressiva** per graons?
Sembla que el perceptor de la renda irregular:
 - No aprofitarà totalment el benefici de l'exempció impositiva en els anys amb renda nul·la o baixa i el podrà sobrepassar en els anys de renda alta.
 - Es gravarà més la mateixa porció de la renda si es percep de manera acumulada a causa de la progressivitat de la tarifa, que si es percep any a any.

Rendes irregulars enfront de rendes regulars

És evident que dues persones que obtenen la mateixa renda després d'un determinat nombre d'anys podrien quedar gravades de manera desigual si una obté la renda de manera uniforme i l'altra amb gran irregularitat, a conseqüència de l'aplicació de mínims exempts i tarifes progressives.

Per aquesta raó, s'han dissenyat diferents sistemes de correcció dels efectes perversos causats pel gravamen de les rendes irregulars. Aquests sistemes són:

- Sistemes de mitjanes: mòbils, simple o acumulatiu
- Sistema de la mitjana periòdica
- Sistema de *lifetime averaging*

2) L'elecció de la unitat contribuent

La segona qüestió fonamental que planteja l'impost sobre la renda de les persones físiques és la relativa a qui és el subjecte passiu de l'impost. En aquest cas, hi ha dues opcions. O bé que sigui la persona física, **individu aïllat**, qui està obligat en el pagament, o bé que sigui la **unitat familiar**, el subjecte passiu contribuent.

Novament, totes dues opcions d'unitat contribuent tenen avantatges i inconvenients, però generalment els sistemes fiscals han optat per considerar la unitat familiar com a subjecte passiu.

Quan considerem la **persona física de manera individual**, es planteja la necessitat de graduar l'impost segons el nombre de persones que té a càrrec seu i de computar d'una manera adequada determinats ingressos que són comuns a la família i que difícilment es podrien imputar als diferents individus que integren la unitat familiar, perquè es perceben per aquest concepte. A més, aquesta alternativa redueix en gran manera el caràcter redistributiu de l'impost i, el que és més important, menysprea el fet que la imposició sobre la renda personal constitueix la figura tributària que grava de manera més adequada la capacitat de pagament dels diferents subjectes passius d'acord amb el principi d'equitat.

L'alternativa de considerar la **família com a unitat contribuent** permet obviar aquests desavantatges i té, a més, dos arguments a favor seu:

- D'una banda, que la família genera una sèrie d'economies d'escala o efectes externs que originen una renda addicional. Aquest estalvi afecta de manera directa la capacitat de pagament de l'ens –família– que gasta, consumeix o obté la renda.
- De l'altra, que la unitat familiar és la que s'erigeix en veritable unitat de consum –ja que és on s'adopten les decisions que impliquen la realització de despeses i ingressos– i, per tant, on es manifesta la veritable capacitat tributària que pretén mesurar l'impost.

Ara bé, l'elecció de la unitat familiar com a subjecte passiu contribuent de l'impost sobre la renda planteja altres qüestions fonamentals, estretament relacionades.

- D'una banda, cal delimitar quins són els membres que integren la unitat familiar i com s'adequa la càrrega tributària a la seva capacitat de pagament, segons el nombre de membres que la componen i el seu parentiu.
- I, de l'altra, com evitar la discriminació que sorgeix en les famílies legalment constituïdes quan més d'un membre obté renda.

És evident que en acumular les rendes en una unitat familiar, en la mesura que no s'incorporin els mecanismes correctors pertinents, es pagarà una quantitat superior a la que correspondria pagar a cadascun dels membres de la unitat familiar per separat. És a dir, que si la renda familiar l'obté més d'un membre de la família, la posició que afavoreix més el subjecte passiu, tenint en compte la progressivitat de l'impost sobre la renda de les persones físiques, és la de tributar de manera individual. En aquest cas, l'impost familiar en el seu conjunt seria el resultat de sumar els impostos suportats per a cadascun dels membres

de la unitat familiar. No obstant això, si es considera la família als efectes de quantificar la base imposable i determinar la renda gravable, en aplicar un tipus superior com a conseqüència de la tarifa progressiva, s'obté una quantitat a pagar molt superior a la suma dels impostos individuals que cada membre de la unitat familiar hauria hagut de pagar si escau.

| Supòsit de fet | |
|--|---|
| Unitat familiar contribuent integrada per dos membres (PF) que treballen i obtenen rendes (R). | Escala progressiva de l'impost aplicable. |
| PF ₁R ₁ = 400 PF ₂R ₂ = 600 | Base tipus De 0 a 400: 5% De 401 a 800: 7% De 801 en endavant: 9% |

| Comparativa tributació | | | |
|-------------------------|---|---|--|
| | Unitat contribuent | | |
| | PF ₁ | PF ₂ | Família |
| Base imposable | R ₁ = 400 | R ₂ = 600 | R = R ₁ + R ₂ = 400 + 600 = 1.000 |
| Quota tributària | R ₁ × t ₁ = 400 × 5% = 20 | R ₂ × t ₂ = 600 × 7% = 42 | (R ₁ + R ₂) × t = (400 + 600) × 9% = 90 |
| Total | (20 + 42) = 62 | | 90 |

De l'exemple anterior, i resumint, es podria concloure que la progressivitat de l'escala en l'impost sobre la renda de les persones físiques propicia que un matrimoni en el qual treballen tots dos cònjuges, si no s'incorporen els mecanismes correctors pertinents, estigui sotmès a una càrrega fiscal més elevada que si tots dos tribuessin per separat. Ens hem de plantejar, per tant, com es pot solucionar el problema de l'acumulació de rendes en la unitat familiar.

El problema de l'acumulació de rendes en la unitat familiar s'ha intentat resoldre per mitjà d'una sèrie d'actuacions i mecanismes que es concreten fonamentalment en quatre:

- Utilitzar escales de gravamen diferents, segons la situació familiar del contribuent.
- Acumular únicament una part o percentatge de la renda obtinguda per un dels cònjuges a la totalitat de l'altre.
- Calcular el tipus mitjà de gravamen, excloent la renda del segon perceptor i després aplicar aquest tipus a la totalitat de la renda agregada.

- Calcular una renda mitjana i sotmetre-la a gravamen, mitjançant diferents sistema de càlcul:
 - Dividir la renda familiar per dos, aplicar la tarifa al resultat i multiplicar la quota per dos, amb independència del nombre de membres que obté ingressos (sistema de partició o *splitting*).
 - Dividir la renda pel nombre de membres, aplicar la tarifa al resultat i multiplicar la quota pel nombre de membres, computant els fills menors amb una ponderació inferior a la unitat (sistema de quocient familiar).

3) Selecció de deduccions

Per a obtenir la renda realment gravada, a més de les despeses deduïbles que hem esmentat al principi (despeses d'explotació i despeses personals i familiars), l'impost sobre la renda considera també determinades despeses que redueixen la capacitat contributiva dels subjectes. Així, una vegada obtinguda la renda neta i un cop s'hi han deduït les despeses personals, es procedeix encara a certes deduccions que tenen l'origen en les diferents circumstàncies familiars de cada contribuent.

Precisament, una de les característiques de l'impost sobre la renda consisteix a atendre a les circumstàncies familiars del contribuent, de manera que la càrrega impositiva s'acomodi a la grandària de la família, per a així gravar l'efectiva capacitat contributiva del subjecte.

La manera habitual d'aplicació de les deduccions consisteix en l'establiment d'un mínim exempt o en el reconeixement de deduccions familiars, la qual cosa ens porta a distingir segons es tracti de minoracions a la base o a la quota. Els efectes de l'aplicació de cadascuna és molt diferent:

- Si les deduccions s'apliquen a la **base**, redueixen la base imposable de l'impost i, per tant, operen en el tipus marginal de subjecte.
- Si les deduccions s'apliquen a la **quota**, redueixen la quota impositiva i són independents del nivell de renda.

4) Progressivitat òptima

Com ja sabem, una de les característiques essencials de l'impost sobre la renda personal és la seva progressivitat.

Un impost es considera **progressiu** quan la recaptació que s'obté per aplicació de l'escala de tipus impositiu va creixent en una proporció superior a l'augment que experimenta la renda que es pren com a base tributària, de manera que el tipus efectiu, és a dir, el quocient entre la recaptació i la base, anirà en augment.

Diferents escales

En la pràctica, en establir les diferents escales, cal fer delimitacions de la renda en intervals de certa amplitud i evitar amb això variar el tipus per a cada variació infinitesimal de la renda.

Es pot parlar de dues **modalitats de progressivitat**: la progressivitat per classes i la progressivitat per graons.

- La **progressivitat per classes** estableix diferents grups de renda segons la quantitat de la base i aplica un tipus impositiu específic a cada nivell.
- La **progressivitat per graons** estableix diferents trams o graons de renda i, per a cada graó, delimita el gravamen a un tipus impositiu específic.

| Progressivitat per classes | | |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Escala de gravamen | | Exemple d'aplicació: |
| Classes de renda (quantitat de base) | Tipus impositiu | Per a una BI = 10.001,00 |
| 8.000,00-10.000,00 | 16% | |
| 10.001,00-20.000,00 | 17% | 10.001,00 × 17% = 1.700,07 |
| 20.000,00-25.000,00 | 18% | |
| | | Total quota 1.700,07 |

| Progressivitat per graons | | |
|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Escala de gravamen | | Exemple d'aplicació: |
| Trams de renda (graons de la base) | Tipus impositiu | Per a una BI = 10.001,00 |
| 8.000,00-10.000,00 | 16% | 10.000,00 × 16% = 1.600,00 |
| 10.001,00-20.000,00 | 17% | 1,00 × 17% = 0,17 |
| 20.001,00-25.000,00 | 18% | |
| | | Total quota 1.600,17 |

Podem observar que la progressivitat per classes genera un error de salt entre les diferents classes de renda i provoca una reducció de renda disponible davant determinats nivells de renda guanyada, efecte poc defensable des del punt de vista de l'equitat. Precisament, la progressivitat per graons procura evitar aquest error de salt de la progressivitat per classes.

| Subjete passiu | Base imposable | Quota tributària (tarifa progressiva per classes) | Renda disponible |
|----------------|----------------|---|------------------|
| A | 10.000,00 | $10.000,00 \times 16\% = 1.600,00$ | 8.400,00 |
| B | 10.001,00 | $10.001,00 \times 17\% = 1.700,07$ | 8.300,83 |
| Diferència | 1,00 | | <99,17> |

La progressivitat per graons d'una tarifa es determina en funció del paper que es vulgui atorgar a l'impost davant l'objectiu de redistribució de renda i riquesa i els efectes que tingui sobre l'eficiència productiva. Combinar aquests objectius constitueix una tasca valorativa no exempta de judicis subjectius, que s'intenten minimitzar amb l'aplicació d'una sèrie de criteris generals.

Aquests criteris generals es podrien resumir en els següents:

- Establir un **mínim exempt**, és a dir, un llindar d'imposició equivalent a la renda de subsistència, per sota del qual no s'aplica l'impost. Les tendències actuals apunten a una elevació del mínim exempt.
- Compromís entre redistribució i eficiència **per a fixar l'amplitud dels graons** de renda. Per a assegurar la progressivitat de l'impost i el seu efecte redistributiu tradicionalment s'han mantingut uns graons no gaire amplis, si bé en els últims anys, s'ha fet prevaler l'eficiència, factor que implica una ampliació de la grandària dels graons i, en conseqüència, una reducció en el seu nombre.
- Els **tipus impositius per als graons de renda més baixos** han d'assegurar la cobertura de les necessitats recaptatòries (no poden ser gaire baixos perquè limitarien la capacitat recaptatòria de l'impost) i els **tipus impositius per als graons de les rendes altes no han de ser massa elevats**, ja que això estimula l'evasió tributària i desincentiva la producció de les classes de renda superior amb la disminució de la recaptació consegüent.

Quadre recapitulatiu

| Factors que s'han de tenir en compte en l'anàlisi de la progressivitat de l'impost | |
|---|--|
| Progressivitat formal o teòrica | Progressivitat real |
| <ul style="list-style-type: none"> • Magnitud de la renda que no es grava (mínim exempt). • Introducció de deduccions a la base o en la quota. • Estructura de la tarifa o escala de tipus impositius. | <ul style="list-style-type: none"> • Tractament dels diferents tipus de rendes: diferenciat o no. • Unitat contribuent escollida: individual o familiar. • Existència de frau fiscal: sí o no. • Inflació: n'hi ha o no. • Efectes d'incidència o translació de l'impost. |

5) Valoració de l'impost sobre la renda

L'impost sobre la renda personal és un impost complex i resulta difícil efectuar-ne una valoració global. Es tracta d'un impost objecte de nombrosos debats quant a la seva estructura i els efectes econòmics que se'n deriven.

En tot cas, l'impost sobre la renda constitueix un dels impostos de **més volum recaptador** a tots els països i constitueix la figura impositiva principal en els sistemes tributaris moderns, en termes de recaptació i d'impacte social.

L'impost sobre la renda contribueix a l'estabilització econòmica (en situacions d'expansió, la seva recaptació augmenta a més velocitat que el producte interior brut; i en fases de recessió, la seva recaptació disminueix a un ritme més lent que el decreixement de la producció nacional) i a l'objectiu de redistribució de la renda. Precisament, el seu caràcter equitatiu és l'argument principal de la seva defensa, si bé la crítica fonamental s'efectua en termes d'eficiència econòmica atesa la distorsió causada per aquest impost sobre l'oci i l'esforç productiu.

L'impost sobre la renda de les societats

L'impost sobre la renda de les societats, que coneixem com a *impost de societats*, recau sobre els beneficis de les societats i constitueix la figura tributària més polèmica de les que hi ha en l'actualitat. En aquest sentit, els diferents estudis fets entorn d'aquest impost s'han centrat a analitzar-ne els efectes sobre el comportament empresarial, a justificar-ne l'existència independentment de l'impost sobre la renda de les persones físiques i a presentar propostes per a la seva integració.

Impost sobre la renda de societats

Tradicionalment, l'existència de l'impost sobre la renda de societats en la majoria dels sistemes fiscals s'ha basat en la teoria del benefici o privilegi. En els seus orígens històrics la concessió de la forma associativa comportava un privilegi per a la societat (era una patent que concedia l'estat) i portava unida una contrapartida de cessió de part dels beneficis obtinguts per la societat a favor de la hisenda. En els nostres dies, aquest argument no té validesa, si bé alguns autors en justifiquen l'existència en altres privilegis societaris existents (limitació de responsabilitat de determinats socis, fàcil transferència de la propietat dels títols...). En aquesta mateixa línia, se situaria també la defensa de l'impost com a mitjà per a millorar l'assignació dels costos de determinats serveis públics dels quals es beneficien, de manera especial, les societats (educació, investigació, sanitat, etc.). I si existeix aquest privilegi sembla lògic que, en cert grau, les societats contribueixin al seu finançament.

Actualment, la defensa de l'impost s'ha de sustentar sobretot en **el principi de capacitat de pagament** que regeix la imposició directa i en la utilització de l'impost com a instrument de regulació social. Les societats obtenen beneficis com a conseqüència de la seva actuació i, per tant, generen una capacitat de pagament que ha de gravar l'impost corresponent. A més, si s'estructura de manera correcta, pot servir com a instrument per a evitar la formació de grans empreses que poguessin tenir un poder excessiu sobre el mercat. Ara bé, els efectes econòmics de l'impost sobre el comportament societari són molt con-

trovertits, de manera que hi ha arguments en contra del seu establiment i s'ha qüestionat seriosament la legitimitat de la seva funció en un sistema tributari i s'ha plantejat la seva possible desaparició.

1) Definició de la base imposable

L'impost de societats és un impost directe, personal i de tipus impositiu únic o proporcional que sotmet a gravamen les rendes percebudes per persones jurídiques, és a dir, empreses organitzades en forma societària; per contraposició les rendes obtingudes per empreses de manera personal (benefici de l'empresari individual) són gravades per l'impost sobre la renda personal.

L'objectiu és gravar el benefici net de les societats obtingut durant el període de referència (que inclou la variació patrimonial neta i els beneficis distribuïts), però quantificar la base imposable resulta complex tant des del punt de vista tècnic com conceptual.

Els problemes tècnics se centren en la selecció del mètode més adequat per a valorar la renda societària. Els diferents mètodes que es poden utilitzar són:

- **Mètodes objectius**, si es basen en mòduls, índexs externs, etc., que en aquest impost tenen un caràcter residual.
- **Mètodes directes**, si la base es calcula per la diferència entre els ingressos de la societat i les despeses admissibles des del punt de vista fiscal. O bé per la diferència entre el patrimoni social a l'inici i al final del període (corregit de manera oportuna si durant aquest període s'han fet operacions de capital).

Nota

Els problemes de tipus conceptual fan referència a la quantificació dels elements que configuren la renda.

Com sabem, el benefici comptable es determina mitjançant el compte de pèrdues i guanys i integra el resultat d'explotació, el resultat financer i els resultats extraordinaris. En principi, la base imposable de l'impost de societats tendeix a coincidir amb el benefici comptable. Aquest resultat s'obté per la diferència entre tots els ingressos i la totalitat de despeses, entre les quals hi hauria, per exemple, les despeses de personal, les compres de béns i serveis necessaris per a l'obtenció d'ingressos i que no formen part de les existències al final del període, els interessos de capitals aliens i els lloguers d'immobles, l'amortització per adquisició o la pèrdua de valor dels actius fixos... D'entre totes aquestes, la valoració de l'actiu fix, de l'actiu circulat i dels guanys de capital planteja algunes dificultats, que s'analitzen a continuació.

a) L'actiu fix i el problema de les amortitzacions

La depreciació que els actius fixos d'una societat experimenten anualment constitueix una despesa fiscalment deduïble.

El concepte econòmic de *depreciació* implica determinar la pèrdua real de valor d'un actiu en un exercici i permet valorar els béns que integren l'actiu fix de la societat pel seu valor real actual en el període.

El valor d'aquests actius que "s'ha consumit" en el període constitueix l'amortització i respon tant a la deterioració gradual pel simple pas del temps (envelliment físic), com al desgast derivat del seu ús (envelliment funcional) o a l'obsolescència tècnica provocada per l'aparició de béns alternatius de característiques tècniques o funcionals superiors (envelliment tecnològic). Per això, per a valorar aquesta depreciació és necessari conèixer la vida útil estimada de l'actiu i el ritme amb el qual l'envelliment físic, funcional i tecnològic es combinen i incideixen sobre el bé.

En la pràctica, aquest càlcul s'efectua mitjançant procediments simples d'estimació, basats en càlculs mitjans de vida útil probable de l'actiu considerat, atès que resulta difícil calcular amb exactitud i rigor el valor de la depreciació de cada actiu. El **principi de neutralitat impositiva** exigeix que la valoració anual de la depreciació, a efectes fiscals, coincideixi exactament amb la pèrdua de valor econòmic real experimentada per l'actiu en el període.

Els procediments més habituals de càlcul admesos fiscalment són: l'amortització lineal, la regressiva, la progressiva o, excepcionalment, la lliure amortització.

- L'**amortització lineal** consisteix en l'aplicació d'un coeficient constant al cost (històric) de l'actiu. Amb això, es reparteix la depreciació de l'actiu en quotes iguals per a cada període durant la seva vida útil. Hi ha taules específiques de vida útil per a les diferents classes d'actius i, a vegades, es determinen coeficients màxims i mínims tant quant al percentatge d'amortització anual com als períodes d'amortització segons la vida útil.

- L'**amortització regressiva** té en compte que la major part de l'amortització s'acumula en els primers anys, i la seva quantia és decreixent en cada període.
- L'**amortització progressiva**, al revés de la regressiva, incrementa l'amortització anual de manera gradual, i és superior en els últims anys de vida útil de l'actiu.
- L'**amortització lliure o accelerada** permet que la societat decideixi el percentatge d'amortització dels seus actius en cada període. Amb això, es poden aconseguir amortitzacions molt ràpides, particularment interessants en actius susceptibles de veure's afectats per l'obsolescència tècnica i constitueix un estímul a la inversió, ja que la rotació dels actius fixos pot ser tan ràpida com la societat cregui convenient.

Modalitats d'amortització regressiva

S'utilitzen dues modalitats d'amortització regressiva:

- **Saldo decreixent doble**, que consisteix a deduir el primer any una quantitat doble a la corresponent al mètode lineal, aplicant el mateix criteri cada any sobre el valor no amortitzat, fins a l'últim període.
- **Suma dels díigits dels anys de vida**, que consisteix a calcular el percentatge d'amortització anual dividint el nombre d'anys que queda per amortitzar entre la suma dels díigits de l'any de vida de l'actiu.

b) L'actiu circulat i el problema de les existències

És també necessari valorar de manera adequada el numerari i el circulat de la societat. La valoració del numerari (efectiu) és molt simple i és determinada pel seu valor nominal. No obstant això, la valoració del circulat presenta molts problemes, excepte en el cas improbable que els preus no haguessin experimentat alteracions al llarg del període considerat.

El supòsit més lògic consisteix a acceptar que hi ha **inflació**. En aquest cas, els béns que componen l'**estoc o inventari** d'una societat veuran modificat el preu i això s'haurà de tenir en compte a l'efecte de la seva valoració. Per a ajustar la variació experimentada en el preu del circulat, s'apliquen diversos criteris comptables de valoració: el mètode FIFO, el mètode LIFO i el mètode NIFO.

| Mètode | Valoració del circulat | Exemple | Incidència en els resultats |
|--|---|---------|--|
| FIFO <i>first in, first out</i> (primer d'entrar, primer de sortir) | La sortida dels productes de magatzem es fa d'acord amb el preu de cost més antic entre les existències. | | Augment fictici dels beneficis perquè s'atorga un valor baix al preu de les mercaderies venudes i s'infravalora les existències d'inventari. |
| LIFO <i>last in, first out</i> (últim d'entrar, primer de sortir) | Les sortides de productes de magatzem es valoren d'acord amb el preu de cost més recent de les existències. | | Els beneficis societaris es valoren de manera més baixa perquè s'elimina parcialment l'efecte de la inflació. |
| NIFO <i>next in, first out</i> (proper d'entrar, primer de sortir) | El preu de reposició de les existències és precisament el que suposaria la seva adquisició en el moment actual. | | Aquest mètode elimina el benefici fictici i inflacionista de les societats. |

c) Els guanys de capital

L'elevació en el preu d'un bé, no causada per l'elevació del nivell general de preus, constitueix un guany de capital que genera un impacte en la valoració patrimonial de les societats.

Si es produeixen variacions en els preus relatius, és a dir, en l'estructura de preus de mercat, es generaran guany o pèrdua de capital. Per a quantificar-la, és necessari que s'hagi fet o produït per mitjà del mercat, fet que comportarà integrar-la, en concepte de renda, en el període de la seva realització. Això implica aplicar el principi de realització, tenint en compte la dificultat de fer valoracions al marge del mercat.

En general, els problemes tècnics que causen els guanys de capital i els mètodes utilitzats per a gravar-los s'assemblen molt als que ja hem esmentat en tractar l'impost sobre la renda personal. No obstant això, s'ha de tenir en compte el següent:

- les **plusvàlues** se solen gravar íntegrament ja que no s'apliquen fórmules correctores de la inflació,
- les **plusvàlues** i les **minusvàlues** tenen la consideració de renda ordinària a l'efecte del seu còmput a la base imposable i en l'aplicació de tipus impositius.

2) La proporcionalitat de l'impost

Encara que en l'impost sobre la renda personal s'estableix una escala progressiva de tipus impositius, de manera majoritària el tipus impositiu en l'impost de societats és fix, la qual cosa converteix l'impost en proporcional.

Ara bé, encara que el tipus de gravamen sigui fix, les legislacions tributàries preveuen algunes situacions especials:

- **Tipus discriminats** (reduïts) per a societats dedicades a determinades activitats no lucratives o d'interès social o econòmic.
- **Tipus diferents** per als beneficis distribuïts i per als no distribuïts.
- **Tipus especials** per a les rendes obtingudes per no residents.

Des del punt de vista de l'equitat, la progressivitat s'adaptaria millor a la capacitat de pagament, i beneficiaria petites i mitjanes empreses, si s'analitza des del punt de vista dels beneficis. Però si el concepte de *grandària de l'empresa* se centra en l'estructura de l'actiu empresarial i no en els seus beneficis, resulta més adequat establir un gravamen proporcional. I buscar l'equitat aplicant sistemes d'amortització, criteris de valoració d'inventaris, etc. que puguin be-

neficiar de manera més operativa les petites i mitjanes empreses. Això no obstant, l'impost no pot caure en el parany de concedir un excés de bonificacions i deduccions fiscals que atemptarien contra la neutralitat de l'impost.

3) Doble imposició de la renda

Com hem indicat, el subjecte passiu de l'impost sobre la renda de societats el constitueixen les empreses la forma jurídica de les quals sigui societària, i en queden exclosos els empresaris individuals, les societats sense personalitat jurídica i les societats personalistes¹.

Les societats amb personalitat jurídica² i amb limitació de la responsabilitat per als socis i les societats amb patrimoni separat³ queden gravades per l'impost sobre la renda societària, encara que, com hem esmentat, en funció de les seves característiques els sistemes estableixen un tractament diferenciat.

En tot cas, els beneficis distribuïts per les societats queden subjectes a una doble imposició:

D'una banda, com a benefici societatari en l'impost sobre la renda de societats i, de l'altra, pel benefici distribuït al soci, gravat en l'impost sobre la seva renda personal.

La doble imposició integral procedeix de l'existència de dos impostos sobre la renda, personal i societària, totalment independents, amb autonomia entre ells. Però atès que aquesta doble imposició interna o de dividends genera una sèrie d'efectes negatius en el sistema econòmic, s'han plantejat fórmules d'integració, total o parcial, de tots dos impostos.

Els **sistemes d'integració total** preveuen l'existència d'una sola figura impositiva per a gravar els beneficis totals obtinguts per les societats. Aquest gravamen es produeix en l'impost sobre la renda personal del soci de manera que pot suposar la desaparició de l'impost sobre la renda societària o bé que continui existint però amb caràcter impositat "a compte" de la renda.

⁽¹⁾Aquelles societats que no limiten la responsabilitat dels socis a la seva aportació patrimonial.

⁽²⁾Les societats anònimes i les societats limitades.

⁽³⁾Les cooperatives o les associacions sense finalitats de lucre.

| Sistemes d'integració total | | | |
|--|----------------------------|---|---|
| | Sistema | Fórmula d'integració | Efecte |
| Desaparició de l'impost sobre la renda de societats | Sistema d'unitat | Computen en l'impost de la renda personal els beneficis distribuïts. | Difereix l'impost en gravar els beneficis no distribuïts en el moment de generar-se la plusvàlua per alienació dels títols. |
| | Sistema de persones | Computen en l'impost personal els beneficis distribuïts i els no distribuïts. | Es considera que els beneficis els obté directament el soci en proporció a la seva participació. |

| Sistemes d'integració total | | | |
|---|---------------------------------|--|---|
| | Sistema | Fórmula d'integració | Efecte |
| No-desaparició de l'impost sobre la renda de societats | Sistema de transparència | Imputen als socis els dividends i els beneficis no distribuïts, més la part corresponent de l'impost de societats. | La societat es fa transparent i l'impost sobre la renda societària constitueix un mer mecanisme de control. |

Els **sistemes d'integració parcial** pretenen evitar la doble imposició però únicament pel que fa als beneficis distribuïts i poden operar sobre la societat o sobre el soci.

| Sistemes d'integració parcial | | | |
|--|---|--|--|
| | Sistema | Fórmula d'integració | Efecte |
| Mecanismes d'integració que operen en les societats | Sistema de deducció de dividends | Deducció total o parcial a la base imposable de societats dels dividends pagats. | L'impost sobre la renda societària es converteix en un impost sobre benefici no distribuït. |
| | Sistema de doble tipus | S'aplica una divisió dels tipus de gravamen en l'impost sobre la renda societària, i s'aplica un tipus major per als beneficis retinguts i un tipus menor per als beneficis distribuïts (que posteriorment es graven en la renda personal). | S'incentiva la distribució de dividends. |
| | Sistema de doble tipus amb imputació | En l'impost de societats opera com en el sistema de doble tipus, però en l'impost sobre la renda personal es concedeix a l'accionista un crèdit o deducció, en un determinat percentatge, del gravamen suportat pels dividends en la societat distribuïdora. | S'introdueix una deducció en l'impost personal. |
| Mecanismes d'integració que operen en el soci | Sistema d'exempció de dividends | Es concedeix una exempció plena per beneficis distribuïts en l'impost personal sobre la renda. | Tots els beneficis socials es graven de manera íntegra (distribuïts i no distribuïts) en l'impost de societats. |
| | Sistema d'imputació | Els dividends s'inclouen a la base de l'impost personal sobre la renda i es dedueix de la quota la fracció de l'impost societari continguda en el dividend brut. El tipus de crèdit impositiu (tipus d'imputació) està relacionat amb el tipus de l'impost de societats. | Opera de la mateixa manera que el sistema de doble tipus amb imputació, encara que no hi hagi aquesta divisió dels tipus en la renda societària. |

4) Valoració de l'impost

En els diferents sistemes fiscals, el paper recaptador de l'impost sobre la renda de societats no sol ser de gran importància i queda superat amb escreix per l'impost sobre la renda de les persones físiques i, en alguns casos, per la imposició general sobre les vendes empresarials.

La importància d'aquest impost la determina el servei que presta a la capacitat recaptadora de les figures del sistema tributari restants, ja que proporciona la possibilitat de controlar les diferents magnituds fiscals.

Per això l'impost sobre la renda de societats es considera una de les tres figures tributàries clau, perquè presenta uns efectes indirectes importants com a instruments de control fiscal.

Si valorem el seu impacte en l'objectiu de desenvolupament econòmic, és clar que l'impost té un efecte negatiu en produir una assignació de recursos menys eficient que la que es produiria si no hi fos. A més, en comparació d'un impost sobre la renda personal, el seu paper respecte a la formació privada de capital (estalvi) és més negatiu que l'impost personal sobre la renda, si bé resulta més avantatjós des del punt de vista d'incrementar, o no desmotivar, l'oferta de treball.

1.3.5. La imposició sobre la riquesa

Classificació de les figures impositives de la imposició sobre la riquesa

La imposició sobre la riquesa es caracteritza per la seva **diversitat**, la qual cosa significa que engloba figures diferents, que recauen sobre diferents aspectes de la riquesa. Aquestes figures graven les manifestacions estàtiques i dinàmiques de riquesa:

a) Manifestacions estàtiques

- Propietat o tinença de riquesa en general (de qualsevol font): impost sobre el patrimoni.
- Propietat immoble (una única forma de riquesa): impost sobre la propietat.

b) Manifestacions dinàmiques

- Transmissions gratuïtes de riquesa, *mortis causa* (impost sobre successions) o *inter vivos* (impost sobre donacions).
- Transmissions oneroses de riquesa: impost sobre transmissions oneroses.

Com assenyala el professor Fuentes Quintana, aquestes figures es poden tipificar sobre la base de sis característiques bàsiques.

1) Segons l'extensió o amplitud de l'objecte de gravamen, poden ser:

- Impostos generals o globals, si recauen sobre la totalitat dels béns que constitueixen la riquesa global del subjecte passiu.

| Impost | General | Parcial | Personal | Real | Adquisició/ Transmissió | Propietat/ Transmissió/ Tinença | Valor net | Valor brut | Periòdic | Ocasional | Complementari | No complementari |
|---------------------------|---------|---------|----------|------|----------------------------|---------------------------------------|-----------|------------|----------|-----------|---------------|------------------|
| Sobre la propietat | | | | | | | | | | | | |

Impost sobre el patrimoni

El fet imposable de l'impost sobre el patrimoni està constituït per la titularitat d'un patrimoni net, és a dir, pel conjunt de béns mobles i immobles i de tot tipus de drets de significació econòmica, amb deducció de les càrregues i els deutes que hi recauen. Hi ha, no obstant això, alguns elements patrimonials que poden constituir una excepció a aquesta generalització. Entre aquests elements patrimonials destaquem:

- **Els drets d'autor i les patents**, perquè es considera que constitueixen una retribució del treball gravat per l'impost sobre la renda i el capital humà, representatiu del valor capitalitzat de guanys futurs derivats del treball personal.
- **Els drets de pensió i similars**, que encara que constitueixen una forma d'estalvi, s'exclouen de gravamen de manera generalitzada, i les pòlisses d'assegurances de vida.
- **El parament de casa i altres béns i efectes personals**, que s'exclouen de gravamen o es valoren a ull perquè són difícils o impossibles de controlar i valorar.
- **Les obres d'art**, element polèmic amb gravamen variat en la pràctica (des d'exclusió fins al ple gravamen).

La base imposable de l'impost –valor net del patrimoni gravat– es beneficia d'unes reduccions o mínim exempt amb l'objectiu de no provocar una càrrega excessiva sobre els petits patrimonis, generalment improductius, i facilitar la gestió de l'impost en excloure'ls.

Els tipus de gravamen d'un impost sobre el patrimoni net plantegen l'elecció entre **proporcionalitat** o **progressivitat**. Si l'impost sobre el patrimoni pretén ser un suport informatiu del gravamen de la renda, s'ha d'optar per la proporcionalitat. No obstant això, si el tribut pretén tenir en compte la capacitat de pagament que representa el patrimoni de manera autònoma, s'haurà d'optar per fórmules de progressivitat, encara que amb això es tendeix, en la pràctica, a diluir la propietat entre els diferents membres d'una unitat familiar. A més, la progressivitat complica l'impost mentre que la proporcionalitat proporciona una administració més senzilla d'aquest.

Impost sobre el patrimoni net

L'extensió o no de l'impost sobre el patrimoni net a les persones jurídiques ha estat un tema també molt debatut, si bé per motius d'harmonització fiscal en l'àmbit de la Comunitat Europea, entre d'altres, es considera que l'impost sobre el patrimoni net només s'hauria d'aplicar a les persones físiques.

Finalment, cal esmentar que l'impost sobre el patrimoni pot complementar l'impost personal sobre la renda, atès que grava aquelles rendes no sotmeses a l'impost personal, perquè no es manifesten en renda monetària. A vegades, s'estableixen límits a la tributació per l'impost sobre el patrimoni amb la finalitat que la seva tributació conjunta i de l'impost sobre la renda no superi un determinat percentatge de la renda del subjecte.

1.3.6. La imposició sobre el consum

Classificació de les figures impositives de la imposició sobre el consum

La imposició indirecta sobre el consum genera un volum de recaptació molt considerable i penalitza amb claredat el consum, i fa, per tant, que l'estalvi resulti més atractiu des del punt de vista fiscal.

Encara que en la pràctica fiscal la figura més coneguda és l'impost sobre el valor afegit, la imposició sobre el consum admet diferents figures impositives, agrupades en dos blocs: **consums específics** i **volum de vendes**.

1) Els impostos selectius sobre determinats béns o serveis o impostos sobre consums específics

Els impostos sobre consums específics constitueixen una de les classes de tributs més antics, i representaven fins al segle XIV pràcticament l'única modalitat de la imposició sobre el consum.

Juntament amb els impostos específics qualificats de tradicionals (que recauen sobre begudes alcohòliques i tabac) han anat apareixent també altres modalitats no tradicionals (carburants), si bé hi ha una tendència a la seva reducció.

Les funcions que els impostos sobre consums específics persegueixen en un sistema tributari són la funció recaptatòria però, específicament, la discriminació intencionada respecte a determinats consums.

2) Els impostos generals sobre el volum de vendes

Els impostos generals graven la totalitat de béns i serveis que s'intercanvien en l'economia i poden ser **monofàsics**, si s'apliquen en una sola fase de la cadena de producció, o **multifàsics**, si s'apliquen en diverses o totes les fases del procés productiu.

A continuació, ens hi referirem amb més detall.

Impostos monofàsics

Els impostos monofàsics sobre el consum s'apliquen en un únic punt del procés productiu. Això significa que aquests impostos solament graven el bé o servei d'una sola vegada en una de les fases per les quals transita el producte des de la "fabricació" fins a la venda al detall. Aquestes fases –i l'impost que les grava– poden ser:

- la **producció**: impost monofàsic sobre els fabricants,
- la **distribució**: impost monofàsic sobre els majoristes i
- la **venda al detall**: impost monofàsic sobre els detallistes.

1) **L'impost monofàsic sobre els fabricants.** És un impost d'administració senzilla, en ser relativament més reduït el nombre de subjectes passius de l'impost, la qual cosa implica, en principi, més facilitat per a la seva inspecció i comprovació.

No obstant això, aquest impost distorsiona tant l'oferta com la demanda dels béns gravats perquè, en traslladar-se cap a les fases següents, passa a formar part dels costos dels majoristes i dels detallistes, i altera el comportament dels agents productius. Amb aquest impost es genera, per tant, un efecte piràmide, segons el qual el preu que es carrega al consumidor tendeix a augmentar en quantia superior a la que representa el valor de l'impost, la qual cosa implica una falta de neutralitat impositiva.

2) **L'impost monofàsic sobre els majoristes.** Presenta més complexitat en la seva administració en veure's ampliat els subjectes gravats i la base imposable de l'impost, la qual cosa, d'altra banda, permet l'obtenció d'un nivell de recaptació més gran aplicant uns tipus de gravamen inferiors.

Així mateix, aquest impost permet aconseguir més uniformitat de la càrrega sobre el consumidor final, però en establir-se de manera monofàsica, elimina els incentius fiscals a la integració empresarial.

3) **L'impost monofàsic sobre els detallistes.** És el que lògicament presenta més inconvenients des del punt de vista de la seva administració, relacionats amb l'elevat nombre de contribuents que genera i amb la deficient comptabilitat que caracteritza aquesta etapa de la producció.

Els avantatges principals pel que fa als dos impostos monofàsics anteriors és que aconseguix una uniformitat en la càrrega del tribut que recau sobre els contribuents i elimina l'efecte piràmide.

Suposem una situació en la qual les compres del majorista són les vendes del fabricant, i les compres del detallista són les vendes del majorista. El marge de beneficis es calcula com el 30% de les compres més els salaris en les tres fases i el tipus impositiu que apliquem és el mateix en tots els casos (10%).

Podem establir la comparació de funcionament següent dels impostos monofàsics.

| | | Situació sense im- post | I. monofàsic fabri- cant | I. monofàsic majoris- ta | I. monofàsic detallista |
|-------------------|-----------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Fabricant | Com- pres | 3.000,00 | 3.000,00 | 3.000,00 | 3.000,00 |
| | Salaris | 600,00 | 600,00 | 600,00 | 600,00 |
| | Marge (30%) | 1.080,00 | 1.080,00 | 1.080,00 | 1.080,00 |
| | Preu venda | 4.680,00 | 4.680,00 | 4.680,00 | 4.680,00 |
| | Impost (10%) | – | 468,00 | – | – |
| | Preu venda | 4.680,00 | 5.148,00 | 4.680,00 | 4.680,00 |
| Majorista | Com- pres | 4.680,00 | 5.148,00 | 4.680,00 | 4.680,00 |
| | Salaris | 400,00 | 400,00 | 400,00 | 400,00 |
| | Marge (30%) | 1.524,00 | 1.664,40 | 1.524,00 | 1.524,00 |
| | Preu venda | 6.604,00 | 7.212,40 | 6.604,00 | 6.604,00 |
| | Impost (10%) | – | – | 660,40 | – |
| | Preu venda | 6.604,00 | 7.212,40 | 7.264,40 | 6.604,00 |
| Detallista | Com- pres | 6.604,00 | 7.212,40 | 7.264,40 | 6.604,00 |
| | Salaris | 200,00 | 200,00 | 200,00 | 200,00 |
| | Marge (30%) | 2.041,20 | 2.223,72 | 2.239,32 | 2.041,20 |
| | Preu venda | 8.845,20 | 9.636,12 | 9.703,72 | 8.845,20 |
| | Impost (10%) | – | – | – | 884,52 |
| | Preu venda | 8.845,20 | 9.636,12 | 9.703,72 | 9.729,72 |

Es conclou que l'impost monofàsic sobre fabricants és el menys neutral enfront de l'impost monofàsic sobre detallistes que és el més neutral.

Càlcul de les rendes fiscals:

Quan apliquem l'impost monofàsic sobre fabricants

Increment en el preu final: $9.636,12 - 8.845,20 = + 790,92$
Recaptació: - 468,00

Renda fiscal: 322,92

Quan apliquem l'impost monofàsic sobre majoristes

Increment en el preu final: $9.703,72 - 8.845,20 = + 858,52$
Recaptació: - 660,40

Renda fiscal: 198,12

Quan apliquem l'impost monofàsic sobre detallistes

Increment en el preu final: $9.729,72 - 8.845,20 = + 884,52$
Recaptació: - 884,52

Renda fiscal: 0,00

Impostos multifàsics

Com hem esmentat, quan un impost sobre el volum de vendes s'aplica en més d'una o en totes les fases del procés productiu, estem davant un cas d'impost multifàsic sobre el volum de vendes.

Els impostos multifàsics sobre les vendes s'agrupen en dues grans categories:

- **Impostos acumulatius o en cascada**, caracteritzats pel fet que l'impost és un cost més de la producció, i s'acumula fase a fase, de manera que l'impost suportat forma part de la base de l'impost que es repercuteix.
- **Impostos no acumulatius o impostos sobre el valor afegit**, en els quals l'empresa actua com a mera recaptadora d'impostos en la cadena productiva, i es calcula l'impost al marge del procés de generació del preu final. El consumidor final, en acabar la cadena productiva, és l'únic afectat des del punt de vista tributari, ja que no pot deduir l'impost que li han repercutit.

1) Els impostos multifàsics en cascada

Són impostos ben acceptats pels contribuents, ja que la gran amplitud de la seva base imposable agregada permet aconseguir elevades recaptacions per mitjà de tipus impositius reduïts. La seva administració és molt senzilla i tot el procés de liquidació i recaptació revesteix gran simplicitat.

Aquests impostos faciliten el procés de translació impositiva, en afectar totes les fases de la producció. Actuen amb uniformitat sobre els preus i afavoreixen els processos d'integració empresarial, en penalitzar de manera diferent els productes, segons el nombre de fases que travessin des de la seva fabricació fins a la venda al públic.

Ara bé, atès que l'impost no només recau sobre el consum final de productes acabats, sinó també es va incorporant en els costos amb la compra de matèries primeres, béns de capital, serveis, etc., el seu inconvenient principal és que altera l'oferta productiva. L'impost presenta, per tant, l'efecte piràmide amb l'acumulació de l'impost consegüent. Això implica generar renda fiscal, és a dir, una quantitat d'impost carregada als compradors que després es "filtra" i no és recaptada per Hisenda.

A més, els impostos multifàsics en cascada no permeten aplicar un tracte igual als béns de consum intern, les importacions i les exportacions perquè resulta impossible determinar amb exactitud quina és la quantitat d'impost indirecte que està suportant el preu de venda del producte per procedir a fer l'ajust fiscal en frontera oportú.

2) L'impost sobre el valor afegit

És una forma híbrida dels impostos plurifàsics i dels monofàsics. Dels plurifàsics adopta l'establiment successiu del gravamen (l'impost recau sobre totes les fases recorregudes per un bé) però a diferència d'aquests grava únicament el valor afegit en cada fase. Dels monofàsics comparteix el fet de ser un impost únic, atès que grava el valor afegit una sola vegada en l'etapa que es fa. Vegem-ho amb més detall a continuació.

Impost sobre el valor afegit (IVA)

Com hem indicat, l'IVA constitueix un impost que recau sobre totes les fases del procés de **producció-consum**, però només grava el valor afegit en cadascuna d'aquestes fases.

Com a punt de referència, se suposarà que el valor afegit es calcula, per norma general, amb periodicitat anual. La determinació del valor afegit d'una unitat productiva qualsevol constitueix el resultat de trobar la diferència entre el valor monetari dels béns i serveis que es deriven de l'exercici de la seva activitat (vendes) i la quantitat de diners dedicada a l'adquisició a altres unitats, dels béns i serveis necessaris per a l'obtenció d'aquells (consums). El càlcul final del valor afegit respon, per tant, a la fórmula següent:

$$\begin{aligned}
 &+ \text{Vendes} \\
 &- \text{Consums (ex. inicials + compres + amortització - ex. finals)} \\
 &= \text{Valor afegit}
 \end{aligned}$$

Renda fiscal

Es defineix com la quantitat total pagada en concepte de l'impost en totes les fases menys la quantitat ingressada efectivament en el Tresor per aquest concepte.

Per tant, constitueix la diferència numèrica entre l'impacte sobre el preu final i la quantitat recaptada per l'impost.

S'ha de tenir en compte que les vendes a l'exterior o exportacions es consideraran de la mateixa naturalesa que les fetes a l'interior a l'efecte de la seva inclusió en el minuend de la fórmula; i que tampoc hi ha cap diferència entre les compres fetes a l'interior i les importacions o compres exteriors, de manera que totes dues formen part integrant de les compres i existències o de l'immobilitzat i amortització d'aquest.

L'objecte imposable de l'IVA és el consum, però el **fet imposable de l'impost** es defineix pels lliuraments de béns i prestacions de serveis en l'àmbit de les activitats empresarials o professionals, i també les importacions.

El destinatari últim del tribut és el consumidor i l'empresari és un **simple intermediari** entre aquest consumidor final i la hisenda pública. Per recaptar-lo, l'empresari carrega als seus clients l'import de l'IVA sobre les vendes que efectua (IVA repercutit) i, al mateix temps, en liquidar-lo dedueix l'IVA satisfet als proveïdors per les diferents adquisicions (IVA suportat).

La diferència entre l'IVA repercutit i l'IVA suportat constitueix la quota a ingressar en la Hisenda pública, quota que es correspon amb el gravamen sobre el valor afegit generat per l'empresa.

Com a conseqüència d'aquesta tècnica d'aplicació, les exempcions en l'IVA tenen un sentit diferent de l'habitual en altres impostos. Per norma general, en el cas de l'IVA l'exempció significa per al subjecte passiu que, en no estar subjectes les vendes, tampoc podrà compensar l'IVA suportat en les compres i el més probable en aquest cas és que el subjecte passiu traslladi aquesta càrrega als preus. Les exempcions només minoren la càrrega suportada pel consumidor quan es produeixen en la fase immediata al consum, ja que en la resta dels casos la mateixa mecànica de l'impost recupera la càrrega tributària no suportada amb anterioritat, i la fa recaure sobre el consumidor final. L'efecte recuperació és tal que, amb l'IVA, la hisenda recapta una quantitat superior a la que hauria obtingut si no hi hagués l'exempció.

| Primera fase exempta | | | | |
|-----------------------------|----------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| | Base imposable | (1) (*) IVA repercutit | (2) IVA suportat | IVA a ingressar a Hisenda |
| 1a. fase | 35,00 | – | – | – |
| 2a. fase | 58,00 | 9,28 | – | 9,28 |
| 3a. fase | 72,00 | 11,52 | 9,28 | 2,24 |

| Primera fase exempta | | | | |
|-----------------------------|----------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| | Base imposable | (1) (*) IVA repercutit | (2) IVA suportat | IVA a ingressar a Hisenda |
| 4a. fase | 91,00 | 14,56 | 11,52 | 3,04 |
| 5a. fase | 105,00 | 16,80 | 14,56 | 2,24 |
| | | | | 16,80 |

| Segona fase exempta | | | | |
|----------------------------|----------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| | Base imposable | (1) (*) IVA repercutit | (2) IVA suportat | IVA a ingressar a Hisenda |
| 1a. fase | 35,00 | 5,60 | – | 5,60 |
| 2a. fase | 58,00 | – | – | – |
| 3a. fase | 72,00 | 11,52 | – | 11,52 |
| 4a. fase | 91,00 | 14,56 | 11,52 | 3,04 |
| 5a. fase | 105,00 | 16,80 | 14,56 | 2,24 |
| | | | | 22,40 |

| Tercera fase exempta | | | | |
|-----------------------------|----------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| | Base imposable | (1) (*) IVA repercutit | (2) IVA suportat | IVA a ingressar a Hisenda |
| 1a. fase | 35,00 | 5,60 | – | 5,60 |
| 2a. fase | 58,00 | 9,28 | 5,60 | 3,68 |
| 3a. fase | 72,00 | – | – | – |
| 4a. fase | 91,00 | 14,56 | – | 14,56 |
| 5a. fase | 105,00 | 16,80 | 14,56 | 2,24 |
| | | | | 26,08 |

| Quarta fase exempta | | | | |
|----------------------------|----------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| | Base imposable | (1) (*) IVA repercutit | (2) IVA suportat | IVA a ingressar a Hisenda |
| 1a. fase | 35,00 | 5,60 | – | 5,60 |
| 2a. fase | 58,00 | 9,28 | 5,60 | 3,68 |
| 3a. fase | 72,00 | 11,52 | 9,28 | 2,24 |
| 4a. fase | 91,00 | – | – | – |
| 5a. fase | 105,00 | 16,80 | – | 16,80 |
| | | | | 28,32 |

| Cinquena fase exempta | | | | |
|------------------------------|----------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| | Base imposable | (1) (*) IVA repercutit | (2) IVA suportat | IVA a ingressar a Hisenda |
| 1a. fase | 35,00 | 5,60 | – | 5,60 |
| 2a. fase | 58,00 | 9,28 | 5,60 | 3,68 |
| 3a. fase | 72,00 | 11,52 | 9,28 | 2,24 |
| 4a. fase | 91,00 | 14,56 | 11,52 | 3,04 |
| 5a. fase | 105,00 | – | – | – |
| | | | | 14,56 |

(*) Tipus de gravamen aplicat: 16% (1) Base imposable × tipus impositiu (2) IVA repercutit en la fase anterior

1.4. El finançament de la seguretat social

L'obtenció de recursos públics per a fer front a les despeses derivades dels sistemes de protecció social dels països occidentals, respon fonamentalment a dos models o concepcions del sistema de seguretat social: la seguretat social contributiva i la seguretat social no contributiva.

- La **seguretat social contributiva** té una base professional i determina les prestacions dels contribuents tenint en compte el que s'ha cotitzat prèviament.

- La **seguretat social no contributiva** és aquella que garanteix de manera general una paga mínima als ciutadans davant situacions de necessitat, que el sistema defineix com a situacions protegides (pot aconseguir una protecció universal o restringida a certs riscos).

1.4.1. El sistema espanyol de seguretat social

El marc actual de seguretat social a Espanya està delimitat per la Constitució espanyola (CE). La seva aprovació el 1978 va representar un canvi important en l'evolució històrica del sistema de la seguretat social al nostre país. La CE reconeix un règim públic de seguretat social que, mantenint un model de tipus contributiu, incorpora nous conceptes, com l'assistencial o no contributiu, i reconeix per primera vegada la possibilitat de nivells privats de cobertura amb caràcter complementari.

La normativa posterior a la Constitució ha desenvolupat els tres nivells de protecció social apuntats: el **nivell contributiu**, el **nivell assistencial** i el **nivell complementari**. Com a resultat d'aquest desenvolupament normatiu, s'ha modificat de manera important el model professional i contributiu heretat del règim anterior –millora de les prestacions i la seva racionalització–, s'ha creat una seguretat social de tipus no contributiu –amb un abast superior a l'assistència social anterior– i s'ha potenciat un nivell complementari de previsió social.

Des de l'òptica de les prestacions, per tant, podem dir que no estem davant un model contractual. Malgrat que el sistema de la seguretat social continua conservant els trets contributius de la majoria de les prestacions, hi ha prestacions que es poden produir sense la necessària correspondència amb les cotitzacions. I es poden adoptar mesures de política econòmica per a regular alguns aspectes de la seguretat social, com per exemple establir un límit màxim de les pensions, acordar una millora dels mínims o limitar les revaloracions... En aquest sentit, l'estat disposa de certa discrecionalitat, dins de la política global de despesa pública, per a administrar mitjans econòmics limitats que han d'atendre un gran nombre de necessitats socials.

Des del punt de vista dels ingressos, aquesta obligació constitucional no ha comportat una alteració de la naturalesa de les cotitzacions d'empresaris i treballadors. Les cotitzacions no són tributs en sentit estricte, sinó prestacions patrimonials imposades amb caràcter general als ciutadans –obligats per raó de la seva activitat– que contribueixen a la satisfacció d'un interès públic (servei de la seguretat social). Són, per tant, exaccions obligatòries i coactives sense que es pugui establir una equiparació total entre impostos i cotitzacions, com veurem a continuació.

Article 41 de la CE

"Els poders públics mantindran un regim públic de seguretat social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients davant situacions de necessitat, especialment en cas de falta de feina. L'assistència i les prestacions complementàries seran lliures."

1.4.2. El finançament de la seguretat social: les cotitzacions socials

La font de finançament tradicional de la seguretat social està constituïda per les anomenades *cotitzacions socials* o *quotes de la seguretat social*.

Des del punt de vista econòmic, les **cotitzacions** són un impost que grava les rendes d'un factor de producció, el treball, amb la particularitat que la seva recaptació està afectada en uns determinats serveis.

Es tracta d'un impost proporcional, però atès que hi ha un límit de cotització, es fa regressiu en sobrepassar aquesta xifra. És a dir, hi ha una part de renda que roman gravada, però en sobrepassar el sostre establert la quota es fa constant malgrat incrementar la base imposable. El tipus impositiu és, en general, proporcional i, en el treball dependent, es reparteix entre empresa i empleat en proporcions variables.

Aquest fet no significa necessàriament una distribució real de les cotitzacions entre empresa i empleat, atès que l'empresa té capacitat per a traslladar la càrrega de l'impost bé als treballadors per mitjà de salaris inferiors, bé als consumidors per mitjà d'augment del preu del bé produït. És evident que les cotitzacions socials actuen, de fet, com un impost sobre el treball i, en conseqüència, presenten una incidència sobre els costos i el mercat de treball. La incidència serà més gran com més alta sigui la participació de les cotitzacions en el cost laboral total. I com més gran sigui el pes del cost laboral sobre l'estructura de costos de l'empresa, més incidència tindrà l'aplicació de les cotitzacions socials.

Per tant, les cotitzacions socials poden provocar un efecte de translació cap enrere, en forma de salaris nets més baixos o un nivell d'ocupació menor, o una translació cap endavant, en forma d'un nivell de preus més alt.

1.4.3. Alternatives de finançament de la seguretat social

Actualment, hi ha una clara preocupació per la **suficiència financera** de la seguretat social. Això obeeix tant a les distorsions esmentades com a l'expansió constant de la despesa i a la reducció progressiva de l'ingrés (perquè les cotitzacions en si mateixes tenen un efecte pervers sobre el nivell d'ocupació). Fins avui, el debat sobre sistemes de finançament alternatius s'ha centrat a oferir fórmules de finançament complementàries.

Alternatives de finançament complementari

Es tracta de l'afectació d'impostos especials vinculats a prestacions sanitàries (com el tabac o l'alcohol) o de la participació directa dels beneficiaris en els costos de producció del servei.

No obstant això, el creixement important en les prestacions fa necessari dissenyar models alternatius de finançament. En aquesta línia, s'inscriuen suggeriments per a substituir part del finançament amb l'elevació de determinats impostos, sobre la base de respectar la neutralitat recaptadora del sistema. És a dir, la disminució en la recaptació per cotitzacions socials –proposada en la part de component empresarial– s'hauria de compensar íntegrament mitjançant l'increment de la recaptació en altres figures tributàries alternatives. En aquest sentit, la doctrina es decanta de manera majoritària per substituir les cotitzacions empresarials per una elevació de l'impost sobre el valor afegit (IVA).

Com hem apuntat, les cotitzacions socials són un impost que grava el factor treball, de manera que utilitzar-lo l'encareix pel que fa a altres factors de producció (principalment, el capital), i en redueix l'ocupació relativa. Per contra, l'IVA no discrimina entre factors de producció, per la qual cosa resulta molt més adequat des del punt de vista de la neutralitat.

A més, la càrrega fiscal que impliquen les cotitzacions difereix, no solament en funció de la quantitat del factor treball, sinó també de la manera en què aquest s'utilitzi. L'existència de règims especials (autònoms, agraris...), amb diferències en la determinació de la base de cotització, tendeix a generar diferents càrregues tributàries que atempten contra el principi de neutralitat.

Finalment, atès que la regulació de l'IVA estableix que els exportadors es beneficien de la devolució de l'IVA incorporat a la producció del bé exportat, la balança comercial del país podria experimentar una millora considerable i incrementar la competitivitat internacional de les empreses del país amb la reforma proposada. Per contra, la càrrega de cotitzacions socials, que incorporen els béns i serveis exportats, no és ajustable en frontera, per la qual cosa en la mesura en què es traslladin als preus dels productes l'estructura de la fiscalitat empresarial incidirà de manera negativa en la competitivitat exterior.

És cert que l'IVA no assegura la neutralitat impositiva, però l'existència de tipus impositius diferencials suposa un allunyament inferior del principi de neutralitat respecte a unes cotitzacions socials que poden oscil·lar, en la seva base, entre el zero i el cent per cent del valor final del bé o servei, fenomen que no es pot produir en l'IVA. Mesurant la neutralitat en qüestió de graus, és evident que l'IVA es presenta com un impost més neutral que les cotitzacions socials.

Finalment, cal tenir en compte l'existència d'un nivell de frau més alt en l'IVA que en les cotitzacions socials, de manera que una elevació en els tipus d'aquest impost pot provocar un augment en l'incentiu a defraudar.

1.5. Finançament extraordinari: el deute públic

El **deute públic** és un ingrés per compte del capital que ajuda a finançar les activitats de l'estat i és un actiu important dins de les economies nacionals.

Com veurem a continuació, el deute públic constitueix un ingrés bàsic. El sector públic pot obtenir fons mitjançant la venda de títols als mercats de diners i valors d'un país. Aquests ingressos es formalitzen amb un contracte segons el qual l'estat es compromet al pagament periòdic d'uns interessos i a l'eventual devolució dels capitals en cas que el deute públic contret tingui caràcter d'amortitzable.

Quan es fa un pressupost, el deute públic és un instrument de política econòmica que es caracteritza per la seva opacitat respecte als votants, a causa de la translació de part de les seves costes cap al futur, enfront de la immediatesa relativa del finançament impositiu. Ara bé, els ciutadans són conscients que l'emissió de deute públic generarà en el futur les càrregues corresponents als interessos i a l'amortització del principal, que es traduiran en un augment futur de la imposició. Per a estimar aquestes obligacions tributàries futures, l'individu incorre en una incertesa, sobre la seva situació futura, que no pot eliminar i pot ser que es produeixi un error de càlcul o estimació.

El concepte d'**il·lusió del deute** es refereix al grau en què els individus no perceben amb precisió el total d'impostos futurs que implica l'emissió de deute públic, i que hauran de satisfer els membres actuals de la comunitat o generacions futures.

Creixement del deute públic

En les circumstàncies econòmiques actuals resulta interessant recordar la importància creixent del deute públic com a instrument de finançament en nombrosos països. La raó principal d'aquest fenomen resideix en els augments considerables experimentats pel dèficit del sector públic en els últims anys i en el seu finançament per mitjà de l'endeutament en lloc de la seva monetització, per a tractar de mantenir el control sobre la taxa d'inflació.

1.5.1. Equilibri pressupostari

Els pressupostos contenen una previsió d'ingressos que s'han de recaptar i una estimació de despeses que s'han de generar i, comptablement, requereixen estar en equilibri, és a dir, que **les despeses igualin els ingressos**.

En el sector públic aquesta situació d'equilibri s'aconsegueix mitjançant els ingressos i les despeses financeres, que corregeixen les divergències que es produeixen entre els ingressos i les despeses no financeres en un exercici. Així, quan hi ha dèficit, perquè les despeses no financeres són més grans que els ingressos no financers, el sector públic s'haurà d'endeutar; i quan hi ha superàvit no financer, aquest es destinarà a reduir el deute contret.

En la història de la hisenda pública s'observa que les despeses no financeres solen sobrepassar els ingressos no financers de manera recurrent, i això explica el volum de deute públic que cada país té acumulat. Als països industrialitzats,

el sector públic s'ha anat engrossint en els últims anys. La despesa pública ha anat en augment, i això ha contribuït, en un primer moment, a taxes de creixement més altes. L'increment de la despesa ha anat tirant d'un augment dels ingressos públics, és a dir, d'una pressió fiscal més gran. Els ingressos més alts han permès una dotació més àmplia de béns públics preferents i un volum més elevat de transferències en benefici d'un augment de l'estat del benestar.

Però al seu torn, l'elevada dimensió del sector públic ha dificultat el creixement econòmic privat. El creixement de les despeses i la limitació dels ingressos han generat situacions de dèficit, amb l'increment consegüent de volum de deute públic acumulat.

En èpoques de recessió econòmica, la recaptació és inferior a la prevista i la despesa corrent augmenta, cosa que exigeix recórrer a l'endeutament. Però això obliga, abans o després, a reduir altres despeses o a augmentar els ingressos, per a pagar el cost de l'endeutament. L'ideal seria que l'endeutament no servís per a finançar despeses corrents, sinó inversió pública. La inversió en aeroports, autopistes, obres hidràuliques, etc. és una font de creixement econòmic i pot generar en un futur ingressos més alts mitjançant els impostos.

1.5.2. Concepte i classificació del deute públic

El **deute públic** és un concepte més ampli que inclou el deute emès per totes les administracions públiques (estatal, autonòmica i local), i també per la resta d'organismes i institucions que integren el sector públic (empreses públiques, etc.).

En termes generals, els destinataris del deute poden ser particulars, entitats financeres no bancàries, bancs i caixes d'estalvis, i fins i tot el mateix Banc Central. Per part de la institució emissora, resulta molt convenient establir els destinataris fonamentals de l'emissió, amb la finalitat d'instrumentar l'estratègia més adequada per a garantir un grau elevat de la seva cobertura.

Parlem de **cicle vital del deute** per a referir-nos a les diferents fases que travessa tota emissió de deute, des que apareix fins que s'extingeix.

El deute de l'estat

El **deute de l'estat** és exclusivament el que emet el sector públic central.

| Emissió | Subscripció | Conversió | Extinció |
|--|---|--|---|
| <p>El Tresor públic decideix obtenir fons mitjançant l'endeutament dels particulars. Es fixen les característiques tècniques de l'emissió:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institució responsable de l'emissió. • Import global i caràcter del deute (intern o extern). • Valor monetari de cada títol i titularitat (nominatiu o al portador). • Preu de l'emissió. • Tipus d'interès (fix o variable). • Termini de venciment. • Règim fiscal i garanties. | <p>És l'oferiment a públic dels títols de deute en una plaça financera nacional o estrangera. Una vegada feta pública la subscripció, els títols passen a ser actius financers i, en conseqüència, poden ser objecte de negociació als mercats oficials de capitals.</p> | <p>És la reducció del tipus d'interès del deute amb el consentiment dels creditors (o l'alternativa de reemborsament del capital prestat). Perquè l'emissor pugui proposar la conversió caldrà el següent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El reemborsament de l'emprestit ha de ser possible. • El tipus d'interès ha descendit per sota de l'interès reportat pel deute públic. | <p>Els títols deixen d'oferir drets econòmics i es produeix el reemborsament del capital als propietaris (és a dir, la devolució del préstec). Aquest procés es coneix com a amortització del deute.</p> |

Preu d'emissió

A la par, si és idèntic al valor nominal del títol.
Sota la par, si és inferior al valor nominal del títol (prima d'emissió).

L'administració del deute fa referència al conjunt de mesures dirigides a regular l'estructura i la composició del deute a fi de satisfer els objectius que es persegueixen amb la seva emissió. La qüestió principal és l'elecció del venciment. El deute públic **a curt termini** és susceptible de ser utilitzat com a instrument de política monetària perquè s'emeta, en general, a un termini igual o inferior als dotze mesos. El deute públic a llarg termini té una finalitat, fonamentalment, financera perquè s'emeta a un termini superior als dotze mesos. En el primer parlem de deute flotant, de caràcter conjuntural; i en el segon, de deute consolidat pel seu caràcter estructural (deute consolidat).

Deute a mitjà termini

És el deute que venç en un període comprès entre un i tres anys.

Serà també necessari triar entre deute intern o extern.

El **deute públic intern** és el que està destinat a captar fons procedents dels mercats –monetaris i de capitals– del país, mentre que la subscripció del **deute públic extern** es duu a terme en el mercat exterior i el seu objectiu és captar estalvi estranger, i per això es presenta en divisa externa.

El deute extern té més capacitat financera, però la capacitat per a obtenir préstecs estrangers és limitada i hi ha el perill de crear tant deute que pagar-lo resulti impossible.

Pel que fa al procediment de pagament dels interessos, aquests poden ser:

- **Explícits:** pagaments en efectiu de la quantitat corresponent en els terminis establerts (trimestral, semestral, anual, etc.).
- **Implícits:** l'interès es capitalitza i es descompta del valor d'adquisició del títol, i la rendibilitat s'obté "al descompte", per diferència entre el valor d'adquisició i el valor (nominal) de reemborsament del títol.

1.5.3. Amortització del deute públic

L'amortització del deute fa referència al reemborsament del capital, que s'ha de retornar en la data o dates en què es produeixi el venciment.

Quan el reemborsament de tot el capital del deute s'ha d'efectuar d'una sola vegada en la data del venciment, parlem de **deute amb venciment fix**. En aquest cas, durant la vida de l'emprestit, l'estat es limita a pagar els interessos.

El **deute amortitzable per anualitats temporals** es caracteritza perquè cada any l'estat n'abona els interessos i part del capital. Les quotes d'amortització han de ser tals, que al final de la vida de l'emprestit els creditors hagin reconstruït el capital que havien prestat a l'estat.

Les anualitats destinades a satisfer la càrrega financera del deute poden ser creixents, constants o decreixents.

- **Si l'anualitat és creixent**, la quota d'amortització haurà de ser creixent, atès que la quota d'interessos serà sempre decreixent perquè es calcula sobre un capital cada vegada més petit.
- **Si l'anualitat és constant**, la quota d'amortització serà també creixent, ja que la quota d'interessos és cada vegada més petita.
- **Si l'anualitat és decreixent**, significa que amortitzem anualment una mateixa quantitat, de manera que la quota d'interessos disminuirà d'any en any.

L'**amortització anticipada** del deute es produeix quan s'extingeix abans de vèncer.

Observació

És freqüent que davant la dificultat del reemborsament en un sol moment, el deute es renovi o consolidi en arribar la data de venciment.

Suposats d'amortització anticipada del deute

Renúncia voluntària

La forquilla del deute renuncia als seus drets econòmics en qualsevol moment del seu cicle vital.

| | |
|---------------------------------|---|
| Repudi del deute | L'estat declara, de manera unilateral, que no pagarà, en part o íntegrament, els interessos o el capital del deute. |
| Conversió del deute | L'estat ofereix un bescanvi de títols i els propietaris que no l'acceptin tindran dret al reemborsament íntegre del capital anticipadament. |
| Estratègia d'autocartera | L'estat "rescata" (compra) els títols de deute als mercats oficials i els "destrueix" (amortitza) de manera anticipada. |

Però no tot el deute públic és amortitzable. Hi ha el **deute perpetu**, en què l'estat no té l'obligació d'amortitzar els títols ni els creditors no poden demanar la devolució del capital. El deute perpetu serà denunciabile si l'estat en pot denunciar l'emissió i reemborsar el capital, i així amortitzar-lo.

1.6. Finançament de les hisendes subcentrals

Partint del supòsit que hi ha unes autoritats subcentrals a les quals s'han assignat unes funcions i que s'han establert un o més nivells d'autoritats, serà necessari decidir com es financen aquestes autoritats. Les seves fonts d'ingressos són tres: **impostos, transferències i emissió de deute**.

1.6.1. Finançament mitjançant impostos

La descentralització dels impostos s'ha d'ajustar a dos principis: **suficiència i no-rivalitat**.

La suficiència demana que cada govern subcentral tingui prou capacitat fiscal per a obtenir els ingressos que consideri necessaris per a finançar-ne la despesa, tenint en compte que la capacitat fiscal assignada a cada govern no ha de poder alterar l'assignació o distribució dels recursos.

Les hisendes subcentrals tenen a l'abast diferents possibilitats de relació amb els impostos:

- **Disposar d'impostos propis.** Es denominen així els impostos en què el govern subcentral, a més de quedar-se amb la recaptació, dissenya tots els elements de l'impost per als residents en la seva jurisdicció.
- **Disposar d'impostos compartits.** Es denominen així els impostos que utilitza més d'un nivell de govern (central i subcentral).
- **Gestionar impostos cedits.** Es denominen així els impostos en què el govern central en dissenya tots els elements essencials –subjecte passiu, base imposable i tipus impositiu– i el govern subcentral únicament es queda amb tot o part del que recapta en la seva jurisdicció.

També és possible participar en impostos dissenyats pel govern central, que està obligat per llei a transferir part de la recaptació als governs subcentrals.

L'harmonització fiscal implica exigir que totes les àrees utilitzin el mateix impost, i que, quan se n'estableixi més d'un, totes donin la mateixa importància relativa a cadascun. Si no és així, pot ser que hi hagi desigualtat horitzontal, en el sentit que ciutadans iguals a les diferents àrees podrien estar pagant quantitats molt diferents en concepte d'impostos, i estar gaudint de nivells de serveis molt similars. Lluny d'això, la realitat mostra combinacions diverses, xifrades en dos extrems: un únic sistema impositiu dels rendiments del qual es beneficiïn els diferents nivells de govern, i sistemes impositius diferenciats i independents del govern central i els governs subcentrals.

1.6.2. Finançament mitjançant transferències

Per a formular un sistema de transferències satisfactori cal:

- en primer lloc, determinar els objectius a què van dirigides les transferències i,
- en segon lloc, decidir quin tipus de transferències és el més apropiat per a cada objectiu.

Una **transferència** és una contribució en diners que un govern dóna a un altre perquè financi part de les seves despeses, o sense imposar restriccions d'ús (transferència general o incondicional) o especificant la manera en què s'han de gastar els fons (transferència afectada o condicional).

En aquest cas, la quantia pot tenir un caràcter compensatori i dependre de quina és l'aportació de l'administració receptora o ser-ne independent (transferència no compensatòria).

1.6.3. Finançament mitjançant deute

El problema principal que ofereix l'emissió de deute públic per part de les unitats descentralitzades és el **límit d'endeutament**. Es discuteix la conveniència o no de fixar-hi límits màxims, tenint en compte que la utilització indiscriminada del deute pels governs subcentrals pot posar en perill la política d'estabilització del govern central.

El recurs a l'emissió de deute subcentral, encara que quantitativament no sigui de gran importància, pot tenir un gran paper des de la perspectiva de l'eficiència, ja que en principi possibilitaria la consecució d'una estructura temporal eficient dels beneficis i les despeses derivats de les inversions del sector públic.

1.7. Resum

En aquest apartat s'ha analitzat un dels dos vessants pressupostaris, el dels ingressos públics, posant l'èmfasi en els ingressos tributaris i, en particular, en els impostos.

Les dues característiques definitòries de l'impost són la coacció i l'absència de contraprestació directa. D'acord amb la coacció, el sector públic delimita de manera unilateral la quantitat que s'ha de pagar i el fet de pagar no dóna dret a percebre més o menys prestacions públiques.

Un sistema tributari ha de ser equitatiu, cosa que significa, en termes de càrrega tributària, que els individus han de suportar la mateixa càrrega impositiva si tenen la mateixa capacitat de pagament. Les mesures quantitatives d'aquesta capacitat de pagament són tres: renda, riquesa i consum. Si bé la riquesa va ser el primer índex utilitzat pels estats, el progrés de la societat industrial i el desenvolupament de l'economia monetària han fet que es considerin la renda i el consum com a índexs més expressius de la capacitat de pagament del contribuent.

Els impostos directes graven manifestacions directes de la capacitat de pagament com l'obtenció d'una renda o la titularitat de la riquesa. L'impost sobre la renda de les persones físiques constitueix el principal ingrés tributari i, juntament amb l'impost sobre la renda de societats, aporta una tercera part de la recaptació. L'adopció d'aquestes figures planteja alguns problemes en la seva definició i encaix en el sistema fiscal; entre altres, com integrar tots dos impostos per a evitar o pal·liar la doble imposició sobre la renda. Juntament amb aquestes figures, la imposició sobre la riquesa, i en particular sobre el patrimoni, de valor recaptatori escàs, exerceix fonamentalment una funció de control.

Els impostos sobre la producció i les importacions s'aglutinen en la denominada *imposició indirecta*, que constitueix la segona font de recursos de l'administració pública. Són figures altament sensibles a la conjuntura econòmica perquè graven el consum; entre d'altres, l'impost sobre el valor afegit constitueix la figura principal en termes de recaptació.

La composició de l'ingrés públic es completa amb les cotitzacions socials que aporten una tercera part de la recaptació. Aquestes cotitzacions no constitueixen un impost pròpiament dit, pel seu caràcter finalista. Precisament, l'important paper de les cotitzacions en la cobertura de la despesa sanitària i social, i el seu caràcter sensible a l'evolució de l'ocupació i del mercat laboral,

han despertat una clara preocupació per la suficiència financera del sistema actual de seguretat social, i s'estan debatent fórmules alternatives i complementàries per a garantir-ne la cobertura.

El principi d'equilibri pressupostari ens ha fet analitzar el deute públic com a forma de finançament extraordinari del sector públic. El deute públic és un instrument de política econòmica que es caracteritza perquè trasllada part dels seus costos cap al futur, per la qual cosa el límit de l'endeutament és una qüestió d'importància vital per a evitar el col·lapse financer del sector públic.

Per finalitzar, hem vist com, en cas d'haver-hi diferents nivells d'administració pública, les fonts d'ingressos de les hisendes subcentrals són els impostos, les transferències i l'emissió de deute.

2. Despesa pública

Fernando Álvarez Gómez

2.1. Introducció

Com mostren els diferents indicadors de dimensió del sector públic basats en la despesa pública que hem vist en el mòdul 1, és un fet que el pes del sector públic en les economies occidentals ha tendit a créixer al llarg de les últimes dècades.

Creiem que és interessant plantejar-se si hi ha cap tipus d'explicació per a aquest fenomen, ja que solament si se'n saben els motius, es poden prendre mesures encaminades a modificar aquesta tendència, si la societat ho estima convenient o si les circumstàncies econòmiques del moment així ho requereixen.

Amb aquesta idea, l'apartat següent pretén, d'una banda, analitzar el pes que el desenvolupament de l'estat del benestar té sobre les necessitats de despesa. Sens dubte, aconseguir garantir un nivell de vida suficient a tots els ciutadans no és una tasca fàcil i en distingirem dos instruments bàsics: la **provisió de béns preferents** i la **transferència monetària** mitjançant prestacions econòmiques. I d'altra banda, mostrarem les teories principals que s'han defensat per a explicar el creixement de la despesa pública, distingint entre les teories que consideren que la causa són les pressions de la demanda de serveis subministrats per l'estat, i les teories que defensen els partidaris de buscar en l'oferta una explicació al fenomen; deixarem per al final una referència a l'intent de sintetitzar ambdues idees.

2.2. Despesa pública

Com ja s'ha esmentat en l'apartat dedicat al sector públic, històricament s'ha tendit a identificar el paper del sector públic amb la provisió de béns públics purs com la defensa, la justícia, les relacions exteriors i les obres públiques. Però, en l'actualitat, aquestes funcions clàssiques han estat àmpliament superades, i bona part de l'activitat pública té com a objectiu garantir un nivell de vida suficient a tots els ciutadans dins del denominat *estat del benestar*.

Per això, s'utilitzen diversos instruments que es poden classificar en dos grans grups:

1) Mesures adreçades a facilitar a tots els individus el consum d'alguns béns o serveis concrets que es consideren indispensables per al desenvolupament d'una vida satisfactòria: educació, sanitat i habitatge, fonamentalment. En al-

guns casos, el sector públic proveeix del servei gratuïtament els individus (educació, sanitat); en d'altres, simplement redueix el preu de mercat per a facilitar-hi l'accés (habitatge, educació superior, cultura). Aquests béns i serveis que el sector públic subvenciona o proveeix gratuïtament perquè els considera essencials per al desenvolupament d'una vida digna es denominen *béns preferents* o *socials*.

2) El segon grup està format per les transferències monetàries fetes als individus que els permeten utilitzar els fons rebuts en els béns privats que desitgin els perceptors. Aquestes transferències es denominen *prestacions econòmiques*, i són per exemple les pensions o l'assegurança de desocupació.

2.2.1. La despesa pública en l'estat del benestar

L'estat del benestar apareix amb els dos llibres blancs de Beveridge, que, a partir del 20 de novembre de 1942, van commoure el que seria el bàndol vencedor de la Segona Guerra Mundial. Es tractava d'un notable grup d'aspiracions socials, que cobrien les necessitats més peremptòries de la població, en pensions de vellesa i invalidesa, en assistència sanitària, en ajuda familiar, en auxilis per als aturats, en atencions educatives, i fins i tot en política de l'habitatge, per a algunes situacions concretes –excombatents, emigrants–, que s'articulava per mitjà d'un sistema de la seguretat social –que tenia un finançament bàsic gràcies a cotitzacions d'empresaris i treballadors– i de serveis socials annexos, que es finançaven amb impostos i amb dèficit. Naturalment, tot això s'hauria de coordinar amb la resta de la política macroeconòmica per a produir "plena ocupació en una societat lliure", tal com s'assenyalava en el segon dels esmentats llibres blancs de Beveridge.

Per tant, l'estat del benestar inclou les intervencions de l'estat (o en l'àmbit central, autonòmic o local) que estan encaminades a millorar el benestar i la qualitat de vida dels ciutadans.

Si bé és cert que pràcticament totes les intervencions de l'estat poden afectar el benestar i la qualitat de la població, n'hi ha quatre que tenen una importància especial:

1) **Les transferències públiques**, que com el seu nom indica transfereixen fons públics d'un grup poblacional a un altre. D'aquestes transferències, les més importants són les pensions de vellesa, que són fons transferits als pensionistes procedents de les persones que treballen i cotitzen a la seguretat social. Aquestes transferències tenen un impacte enorme en la definició de la qualitat de vida dels beneficiaris.

Exemple

Sense les pensions de vellesa, per exemple, més del 65% de les persones grans a Espanya serien pobres, la qual cosa converteix la seguretat social en el programa "antipobresa" més important que hi ha al nostre país.

2) **Els serveis públics**, que inclouen sanitat, educació, serveis socials, serveis d'ajuda a les famílies, serveis de prevenció de l'exclusió social i serveis de formació laboral, entre altres. Aquests serveis tenen un paper clau en la configuració del benestar i la qualitat de vida dels ciutadans.

3) **Les normes de protecció dels treballadors, consumidors i residents**, en què l'estat no finança ni proveeix serveis, sinó que garanteix la seguretat i salut dels treballadors, consumidors i residents per mitjà de les normatives laborals, ambientals i de protecció del consumidor.

4) **Les polítiques encaminades a produir bona ocupació**, o garantint les condicions necessàries perquè el sector privat en produeixi, o mitjançant la producció d'ocupació pública. En aquest aspecte, la producció de treball és una de les intervencions més importants de l'estat del benestar, ja que el treball condiona per a la majoria dels ciutadans els mitjans per a assegurar-se el seu nivell de vida. És més, el treball és, a més del generador de renda, la variable que configura amb més intensitat l'existència de l'individu, la seva manera de ser i existir, i la majoria de les seves relacions socials. En realitat, el treball és la variable més important per a explicar la longevitat i esperança de vida de les persones, ja que condiona en gran manera les seves oportunitats, estil de vida, expectatives i tipus de consum, i relacions personals. A més, el treball és també un bé col·lectiu, fins al punt que el nivell de riquesa d'un país depèn en gran mesura del nombre de treballadors que una societat tingui.

Amb aquestes premisses, ens podem referir de manera força genèrica a l'estat del benestar, però en repassar les característiques de les polítiques socials dels diferents països per a comprovar com es materialitzen es poden observar models o tipus molt diferents d'estat del benestar segons la combinació de cinc criteris:

1) Segons la **generalitat dels seus programes socials**, els estats del benestar es poden dividir en aquells en els quals domina el principi d'universalitat, en què tot ciutadà pel simple fet de ser-ho té dret a les prestacions socials independentment de la seva situació socioeconòmica, i aquells en els quals preval el criteri de **selectivitat**, quan les prestacions van adreçades a col·lectius determinats i els beneficiaris potencials n'han de provar la seva pertinença.

2) Segons el **rang de les seves actuacions**, es pot parlar d'estats del benestar **amplis**, aquells que incorporarien als seus programes actuacions en els àmbits de l'educació, la sanitat, el manteniment de rendes (pensions, assegurança de desocupació), habitatges, etc., i **limitats**, quan la responsabilitat pública sobre el benestar dels ciutadans es reduiria sensiblement exclouent actuacions sobre sanitat, habitatge, assegurança de desocupació, etc.

Exemple

Universalitat de la cobertura sanitària a Espanya enfront del sistema nord-americà en què només els pobres (Medicaid) i les persones grans (Medicare) tenen dret a prestacions sanitàries públiques.

3) Quant a la **qualitat** dels serveis prestats, el sector públic es pot conformar-se a garantir uns **mínims** en cadascun dels camps d'actuació abordats o intentar que les prestacions siguin **òptimes**.

4) Els estats del benestar es poden diferenciar també per la **intensitat amb la qual utilitzen els diferents instruments** disponibles per a aconseguir els objectius. Així, hi pot haver més recurs a mecanismes d'**impostos i transferències** que redistribueixi poder adquisitiu en prou quantia per a permetre que siguin els individus els qui, de manera privada, cobreixin per qualsevol mètode les necessitats la cobertura de les quals el sector públic vol garantir; o hi pot haver més presència de **producció pública** de serveis de manera que la cobertura es faci directament pel sector públic.

5) Finalment, els estats del benestar es diferencien en la **forma de finançament** de les seves polítiques, i aquesta pot recaure en la imposició general o en cotitzacions o impostos específics i individualitzats lligats al finançament de programes socials concrets.

Opcions en la construcció de l'estat del benestar

| | |
|-----------------------------|---|
| Generalitat dels programes | Universal selectiu |
| Rang de les actuacions | Ampli limitat |
| Qualitat de les prestacions | Òptima mínima |
| Instruments utilitzats | Provisió del servei - transferències |
| Finançament | Impostos cotitzacions (individualitzades) |

En resum, es pot dir que els estats del benestar que han arribat més lluny en el compliment dels objectius assenyalats de cobertura de necessitats socials, garantia de mínims i compromís amb la plena ocupació, es caracteritzen per haver optat per prestacions universals, àmplies i d'alta qualitat, afavorint simultàniament la provisió directa dels serveis.

2.2.2. La seguretat social

Un dels aspectes que més destaquen en observar l'evolució del sector públic en la pràctica totalitat de les economies occidentals, consisteix en el paper creixent que han exercit el conjunt d'institucions que s'agrupen sota la denominació de *seguretat social*. No obstant això, malgrat la seva importància quantitativa, o potser a causa d'ella, es fa difícil trobar una definició de la seguretat social. En general, els sistemes que regeixen als països del nostre entorn socioeconòmic consisteixen en un conjunt de serveis o prestacions que es dirigeixen a eliminar –assegurar– els perjudicis ocasionats en la situació personal, que es deriven de riscos associats habitualment al treball assalariat o per compte propi.

- El risc que amb més freqüència s'assegura és el de pèrdua de salari i, d'aquesta manera, apareixen les **prestacions substitutòries del salari**;
- **pensió de jubilació**, quan l'edat no permet la continuació de l'activitat laboral;
- **pensió d'invalidesa**, quan la condició física o psíquica de l'assegurat no permet aquesta activitat;
- **pensions a supervivents** –orfandat, viduïtat, etc.–, quan la mort de l'assegurat truncaria el mitjà de vida de les persones al seu càrrec;
- **subsidi de desocupació**, quan la manca involuntària de lloc de treball compromet el mitjà de subsistència, i
- **subsidi d'incapacitat laboral transitòria**, quan la malaltia no permet durant un període de temps el treball habitual.

Les prestacions enumerades constitueixen el que es podria entendre com a seguretat social en sentit estricte, la qual es caracteritza per atendre situacions alienes a la voluntat del treballador i consisteix a fer pagaments en efectiu que substitueixen la remuneració del treball deixat de percebre. A més, els sistemes de seguretat social solen incloure un procediment de finançament de l'atenció sanitària que percep el treballador i els seus familiars dependents, o en forma de reemborsament de les despeses prèviament pagades, o bé pel subministrament directe de l'assistència sanitària.

D'aquesta manera, podem sintetitzar dient que els sistemes de seguretat social constitueixen en els països desenvolupats, i molt especialment en els països europeus, l'eix central de les polítiques de benestar social dirigides a mantenir i millorar el nivell de vida dels ciutadans, i contribueixen, de manera essencial, a evitar l'aparició de situacions de necessitat i marginació.

En tot cas, cal assenyalar que des d'una **perspectiva liberal**, aquest tipus de programes té una justificació difícil, ja que el mercat podria satisfer els problemes que cobreix la seguretat social. Teòricament, els ciutadans podrien contractar amb una companyia d'assegurances de caràcter privat el risc de quedar aturat o incapacitat per a treballar, ja que aquest contracte no ofereix més dificultats que les d'assegurar-se enfront de l'eventualitat d'un accident de trànsit o de qualsevol tipus d'assegurança de vida. Respecte al sistema de pensions, també el mecanisme de mercat ens ofereix una alternativa, ja que els fons de pensions poden satisfer la mateixa necessitat que avui cobreix el sistema públic. Enfront d'aquest plantejament, i amb un enfocament intervencionista, s'han enunciat diverses raons per a defensar la presència pública en aquest camp:

- D'una banda, les companyies privades només estarien disposades a assegurar aquells treballadors el risc dels quals de quedar aturats sigui molt petit, o exigiria unes primes molt elevades a qui fàcilment pugui ser aco-

miadat. Amb això, no es podria garantir que tothom accedís a aquest tipus d'assegurances.

- Un segon motiu està relacionat amb la denominada *selecció adversa*. Suposem que l'assegurança de desocupació és obligatòria i que hi ha ciutadans amb un risc alt d'incórrer en aquesta eventualitat, mentre que d'altres poden tenir una molt raonable estabilitat en el treball. Una entitat que els asseguri a tots pot compensar el risc alt d'uns enfront del molt baix dels altres sense exigir un pagament excessiu a cap d'ells. Si l'assegurança fos voluntària, els que s'enfronten a un risc baix no tindrien incentius per a contractar cap forma d'assegurament, el risc mitjà per a l'entitat s'elevaria, i amb també la prima exigida. No obstant això, en augmentar el pagament, els treballadors de menys risc, encara que no sigui baix, poden decidir que no els compensa l'assegurança, renunciarien a contractar-lo, i això elevaria encara més la prima, amb el resultat de noves expulsions del mercat.
- Un tercer motiu es basa en el fet que els que tenen una **capacitat econòmica escassa** no poden generar prou estalvi per a obtenir una pensió en el futur, de manera que una gestió absolutament privada del sistema de prestacions socials deixaria fora de cobertura els sectors més amenaçats pel fenomen de la pobresa.
- Un quart motiu es refereix al fet que una companyia privada no podria fer front a greus crisis de desocupació, i que només una entitat tan forta com el sector públic podrà cobrir.
- Finalment, s'entén que el fet que es garanteixin les pensions o l'assegurança de desocupació no solament beneficia els perceptors, sinó la societat en el seu conjunt.
- Sense aquestes transferències, el treballador aturat o jubilat perdria els seus ingressos, reduiria el seu consum i això conduiria a una disminució en el volum de béns produït per les empreses. Aquesta reducció en l'activitat productiva faria que hi hagués nous acomiadaments i que s'incrementés la desocupació. Aquest procés multiplicador, negatiu, podria acabar generant una depressió econòmica greu que perjudicaria tothom.

Models i objectius de la seguretat social

El naixement i la configuració dels sistemes nacionals d'assegurances socials són una conseqüència de les diverses situacions polítiques i econòmiques vigents en el seu inici i desenvolupament posterior.

En general, ha faltat una formulació clara dels objectius que ha de complir el sistema i en molts casos una visió prospectiva de les conseqüències financeres que les successives ampliacions de les prestacions i de la població protegida ocasionarien. D'aquesta manera, i amb poques excepcions, l'incrementalisme

ha estat la política que s'ha seguit. Les circumstàncies econòmiques, cal destacar-ho, han estat, des de la Segona Guerra Mundial fins a la dècada passada, particularment favorables a aquest tipus d'actuacions polítiques. L'acceptació generalitzada de la política fiscal keynesiana, que donava suport científic – almenys en la seva versió més popular– a qualsevol ampliació de la despesa pública, es transforma en l'orientació econòmica més adequada per a dur a terme la construcció de l'estat del benestar mitjançant l'increment dels serveis socials, pels quals la via institucional més adequada va ser la seguretat social.

Utrilla assenyala que en l'actualitat els estats, sobretot els que pertanyen a la UE, s'enfronten a una sèrie de problemes comuns que pressionen sobre les despeses socials i sobre la sostenibilitat dels esquemes de protecció dissenyats fins a la data, cal saber:

- la necessitat de tenir unes **finances públiques sanejades**, seguint les directrius del Pacte d'estabilitat i creixement (PAC) que aposta per la consolidació fiscal i que suposa un ajust fiscal important que permeti reduir els desequilibris pressupostaris;
- els **canvis demogràfics**, entre els quals destaca l'augment considerable en la població més gran de 65 anys en relació amb el nombre de persones en edat de treballar, i pronostica que el 2020 hi haurà entorn de tres persones en edat laboral per cada persona més gran de 65 anys; i també un augment progressiu en l'esperança de vida de la població que suposa més cost en determinades prestacions com l'assistència sanitària;
- la **consolidació de la desocupació** com un component estructural del mercat de treball que aconseguix taxes superiors de manera constant al 8%, la qual cosa provoca tant un augment en el cost de les prestacions per desocupació com una disminució en les contribucions destinades a finançar aquest i altres tipus de contingències;
- la **incorporació progressiva i contínua de la dona al mercat laboral** provoca un augment de la demanda d'ajudes socials per a la cura dels fills i familiars d'edat avançada; tenint en compte que entorn d'un terç de les dones s'incorporen al mercat laboral mitjançant contractes a temps parcial, a vegades, exempts del pagament de cotitzacions socials i que no generen dret a percebre prestacions;
- l'**increment constant en el nombre de jubilacions anticipades** que, amb el canvi en l'estructura demogràfica comentat, provoca una forta preocupació per la viabilitat dels sistemes públics de prestacions per jubilació, i
- les **majors exigències dels ciutadans** que dificulten la retallada en les prestacions.

En tot cas, es podrien resumir les característiques bàsiques dels sistemes de la seguretat social occidentals a partir de dos "models" que semblen respondre a les dues funcions o objectius subjacents, tradicionalment assignats a la seguretat social. Es tracta dels anomenats models *continental* o *Bismarck* i *anglès* o *Beveridge*.

El **model continental**, el més antic, sorgeix i es desenvolupa en l'Alemanya de Bismarck en les últimes dècades del segle XIX.

El model proposa una protecció dirigida exclusivament a les classes assalariades i singularment a les industrials en correspondència clara a la seva inseguretat econòmica i activisme polític més grans.

En general, el model va evolucionar des de les assegurances de vellesa i invalidesa, accidents de treball, malaltia i maternitat, per anar establint posteriorment el de desocupació i les prestacions familiars, fins a arribar a cobrir l'ampli nombre de prestacions avui vigents en nombrosos països.

L'objectiu fonamental que es pretén aconseguir consisteix a reemplaçar el salari perdut per malaltia, edat, etc. A causa de la concepció d'assegurança obligatòria que aporta, la correspondència lògica és que sigui finançada mitjançant primes –les cotitzacions socials– dels seus assegurats, a les quals s'afegeixen consideracions de redistribució de la renda que justifiquen tant la quota empresarial com les aportacions estatals. Conseqüent amb la filosofia d'assegurança, la prestació s'atorga al treballador i a les persones que en depenen, mentre no arribin a l'edat per a ser, al seu torn, assegurats o de ser capaços de satisfer la necessitat de seguretat per ells mateixos.

El desenvolupament del model és conegut. La població protegida s'estén de l'originària, els treballadors industrials, a la població activa agrícola, als treballadors autònoms i fins i tot a les professions liberals, i en determinades prestacions, a tota la població. Pel que fa a les prestacions, l'ampliació a nous serveis s'allunya de la concepció d'assegurança privada per a entrar en el camp dels serveis socials. El procediment de fixació de l'import de les prestacions inclou, cada vegada més, consideracions redistributives, com fixació de mínims i màxims, limitació de quantia per raó d'altres ingressos i creixements relativament menors de les prestacions més altes, que tampoc tinguin el seu origen en la concepció d'assegurança, sinó que s'inscriuen en els programes de manteniment de renda.

L'anomenat *model Beveridge* apareix al final de la Segona Guerra Mundial com a conseqüència d'un conjunt de consideracions econòmiques i socials. Entre les primeres, cal destacar la preocupació creixent desenvolupada durant la contesa sobre un previsible atur generalitzat en finalitzar la guerra, a causa de la dislocació de les estructures productives.

Com a solució, en la línia del *New Deal*, s'aconsella la creació o generalització de les assegurances d'atur i l'extensió de la protecció social a tota la població.

D'altra banda, ja el pensament de Roosevelt, que havia donat lloc a la creació el 1935 del sistema nord-americà d'assegurances socials, establí l'"alliberament de la necessitat" com a objectiu últim de la política social. Al llarg de tota la guerra, se succeeixen les declaracions –Carta de l'Atlàntic el 1941, Declaració de Filadèlfia de 1944– que intenten establir i garantir el dret de tota la població a la seguretat social. En aquest context, apareix l'informe Beveridge al Regne Unit.

Si es prescindeix del precedent neozelandès, l'informe Beveridge constitueix un nou sistema de la seguretat social estructurat en dos nivells.

Com ha assenyalat Dupeyroux, la idea de partida és relativament simple, consisteix en la negativa a admetre que el problema de la indigència és insoluble, i que aquesta indigència constitueix un escàndol en les societats modernes. En síntesi, es tracta d'estendre la protecció, no solament als assalariats, sinó a tota la població, i considerar una gamma àmplia de riscos coberts fins al moment no inclosos.

Com que l'objectiu consisteix a garantir una renda mínima, la garantia és igual per a tots, la qual cosa comporta prestacions iguals, no proporcionals als salaris anteriors. Al seu torn, el sistema es finançarà –en gairebé totes les prestacions– mitjançant les aportacions de tota la població, és a dir, des del pressupost nacional.

Aquest constitueix el **primer nivell** i considera l'anomenada *pensió nacional*, per a la percepció de la qual s'exigirien únicament requisits relacionats amb el temps de residència i nacionalitat i les prestacions sanitàries i familiars, pràcticament sense requisits previs.

El **segon nivell**, aplicable únicament als assalariats i, en alguns casos, als treballadors autònoms, el constitueix la pensió complementària, les prestacions econòmiques de malaltia i maternitat i l'assegurança de desocupació. El caràcter d'uniformitat en les prestacions assenyalat anteriorment es manté per

a totes elles, a excepció de les pensions. Per a aquest segon nivell, el finançament és a càrrec de les cotitzacions socials pagades tant per l'empresa com pel treballador.

L'explicació a aquest doble sistema és fàcil trobar-la en els principis de l'informe Beveridge. En primer lloc, la seguretat social és només una part de la política de progrés social i de lluita contra la indigència. En conseqüència, l'acció contra la pobresa ha de garantir un mínim de renda i genera el primer nivell de protecció. D'altra banda, la seguretat social ha de ser aconseguida mitjançant la cooperació entre l'estat i l'individu. En organitzar la seguretat, l'estat no ha d'ofegar l'incentiu, l'oportunitat, la responsabilitat; en establir un mínim nacional ha de deixar lloc i estimular l'acció voluntària de cada persona per a proveir per ella mateixa més d'aquest mínim per a ella i la seva família. Aquest segon principi justifica el fet que la protecció únicament sobrepassi el mínim per a aquelles persones que compleixen mitjançant el seu treball la responsabilitat requerida.

Quin és el model ideal? La resposta no és fàcil. El que sí que sembla clar és que amb un instrument no es poden cobrir dos objectius contraposats. Si l'objectiu de la política social és la garantia d'una renda mínima en tot tipus de situacions, no es poden considerar contribucions anteriors a l'assegurança. Un sistema de pensió nacional –amb cobertura igual per a tota la població– sembla el més adequat i sense que suposi cap inconvenient a l'existència de limitacions en el dret a la percepció fundades en l'obtenció d'altres ingressos que es considerin suficients, ja que l'objectiu és la garantia d'un nivell de renda determinat políticament.

L'existència d'un segon nivell de pensions determinades per la condició laboral del perceptor i substitutives d'un percentatge alt del salari perdut, apareix en aquest cas com a absolutament necessària, ja que la pensió nacional aconseguirà amb dificultats una quantitat semblant a la renda anteriorment percebuda.

Quan l'objectiu al qual es vol atendre –l'originari de les assegurances socials– consisteixi en el reemplaçament del salari deixat de percebre per jubilació, invalidesa, malaltia o mort, les cotitzacions socials com a mitjà de finançament i la proporcionalitat de la prestació a aquestes cotitzacions pot ser el mitjà òptim. La formulació expressa de l'objectiu que s'ha de cobrir sembla, per tant, totalment imprescindible, una formulació que necessàriament ha de ser feta de manera política.

Implantació del model Beveridge

El sistema ideat per lord Beveridge –amb algunes modificacions, que en realitat no alteraven les idees fonamentals del pla– va ser implantat al Regne Unit el 1946, i posteriorment s'ha anat estenent a altres països, especialment del nord d'Europa.

En conclusió, l'evolució històrica de la majoria dels sistemes de protecció ha conduït, inexorablement, a la confluència dels dos models assenyalats en sistemes de tall mixt que persegueixen, en definitiva, la cobertura de tots dos objectius en honor de més benestar i vertebració socials.

Així ha ocorregut a pràcticament tots els països de la Unió Europea en els quals, si bé les fórmules protectores adoptades difereixen en els aspectes instrumentals, com a conseqüència de les diferents trajectòries polítiques, socials i econòmiques, en l'essencial, es pot dir que hi ha una coincidència fonamental quant als paràmetres bàsics de l'acció protectora que s'ha de dispensar, el finançament per mitjà de sistemes de repartiment i la gestió pública d'aquests sistemes.

Efectes econòmics de la seguretat social

No sembla necessari subratllar la importància dels efectes econòmics de la seguretat social, ja que es desprèn amb tota claredat de l'anàlisi de la magnitud que ha aconseguit a la majoria dels països industrialitzats, i la seva anàlisi ha anat vinculada a les "distorsions" que crea en el sistema productiu. No obstant això, en fer un judici global cal tenir en consideració aspectes com l'estabilitat que sembla conferir al sistema polític en evitar les situacions de necessitat que, probablement, es produirien si no hi hagués aquests serveis.

1) Elecció entre renda i oci

En establir un impost sobre la renda de treball, la retribució neta del treball queda reduïda en la quantia de l'impost.

Per tant, el preu de l'oci –la renda a què es renuncia– es fa correlativament menor que en la situació sense impost. En conseqüència, es tendirà a triar més quantitat d'oci i menys temps de treball.

Aquest argument, molt semblant al que es fa en l'impost personal sobre la renda, té una limitació molt important. Les persones no poden disminuir o augmentar a voluntat la quantitat d'hores de treball. En general, hi ha límits inferiors i superiors a la quantitat de treball que l'empresa vol adquirir i, per tant, l'ofertant –el treballador– no pot fixar discrecionalment el temps total.

Aquest efecte de descens de l'oferta de treball que originen les cotitzacions es veu potenciat nombroses vegades per algunes de les prestacions de la seguretat social, entre les quals, la més evident, tot i que no l'única, és l'**assegurança de desocupació**. L'acció de l'assegurança de desocupació sobre l'oferta de treball és directa. Mentre es mantenen els pagaments al desocupat, el sacrifici

que imposa la recerca i realització d'una nova ocupació es troba desincentivat pel fet que aquesta nova ocupació comporta, en general, perdre la prestació. En conseqüència, com més elevat sigui l'import i més àmplia la durada, més gran serà el cost de la prestació a la qual es renuncia. Naturalment, els defectes de control en la prestació i el nivell d'economia submergida tendeixen a incrementar el frau, però no a disminuir les hores reals de treball fetes en el conjunt de l'economia.

L'efecte depressor sobre l'oferta de treball és possible trobar-lo també en **les pensions de jubilació**. Els diversos sistemes nacionals de la seguretat social solen establir una edat optativa i una altra d'obligatòria de jubilació. En el cas de l'edat obligatòria, aquesta se sol situar com a mínim als 65 anys, i la tendència en aquests moments és a elevar-la, a causa especialment dels problemes d'insuficiència financera de la mateixa seguretat social. A l'edat que s'estableixi, no totes les persones voldrien abandonar el mercat de treball, però ho han de fer per imperatiu legal. La pèrdua, en termes socials, pot ser elevada, sobretot en aquelles professions en les quals el vigor físic no és un factor decisiu, i simultàniament han necessitat un llarg aprenentatge, com pot ser el cas de metges, arquitectes, juristes o economistes.

Fins i tot en el cas que no hi hagi obligació legal, l'efecte pot ser important. La creació d'un sistema de la seguretat social donarà incentius a les persones per a jubilar-se en una edat anterior a la que ho haguessin fet si no hi hagués el programa, ja que subministra una renda que, d'una altra manera, és probable que no s'aconseguís. A més, hi ha altres mecanismes que actuen en el mateix sentit, com la reducció parcial o total de la pensió en el cas d'obtenir rendes de treball una vegada jubilat, o bé, la manera en què la seguretat social indueix les companyies privades d'assegurances a fixar una edat de jubilació anàloga a la que la seguretat social mateixa ha establert.

En conjunt, el resultat és que molt probablement la seguretat social anticipa l'edat de jubilació i en conseqüència redueix l'oferta de treball.

2) Seguretat social i estalvi

Diverses vegades s'ha assenyalat que la seguretat social té un **efecte reductor de l'estalvi**. L'explicació intuïtiva d'aquest fet és simple. Els motius pels quals les persones estalvien són diversos, però un dels més importants és el de tenir prou ingressos en el moment en què, a causa de l'edat, no els sigui possible treballar. Òbviament, aquest no és l'únic motiu, però il·lustra tots aquells en què la pèrdua eventual dels ingressos de treball –jubilació, invalidesa, atur, etc.– produeix un incentiu a l'acumulació de riquesa. L'acció de la seguretat social

es dirigeix precisament a eliminar els efectes econòmics de la pèrdua involuntària de treball i, consegüentment, produeix una disminució de l'incentiu a estalviar.

L'argument intuïtiu necessita un conjunt de matisacions que poden fer dubtar de la seva validesa. En primer lloc, cal que el sistema adoptat per la seguretat social per al seu finançament sigui el de repartiment. Si no fos així, l'acumulació de fons es produiria en la seguretat social d'una manera anàloga a la de les companyies privades d'assegurances. Com que aquest és el sistema utilitzat per l'amplíssima majoria de sistemes nacionals, l'argument es manté intacte.

En segon lloc, cal observar que les persones modifiquen la seva taxa d'estalvi davant la presència de les pensions públiques. Perquè la disminució d'estalvi sigui certa, s'obligarà que les persones no cobertes estalviïn més que les que tenen dret a aquestes prestacions. Si no fos així, caldria afirmar, d'una banda, l'existència d'una "miopia" que dóna origen al fet que no s'estalviï prou per a situacions de necessitat, justificant a més l'existència de la previsió pública, ja que en cas contrari la societat es veuria abocada a la utilització de la beneficència per a eliminar la necessitat de renda quan aquesta es produís.

D'altra banda, si la conducta individual davant l'estalvi no es veïés afectada, tampoc ho seria l'estalvi total, i es negaria en conseqüència la pretesa disminució de l'estalvi. La comprovació de la resposta de les activitats individuals sobre l'estalvi fa imprescindible la realització d'estudis empírics. Desafortunadament, els ja nombrosos estudis elaborats no són unànimes en els resultats trobats. El problema més important per a aconseguir una resposta convincent es troba en la diversitat de raons que hi ha per a estalviar, en l'existència de llegats o de transferències intergeneracionals voluntàries i en el possible efecte d'anticipació de l'edat de jubilació.

En síntesi, hi ha un bon conjunt d'indicis que apunten a un descens en l'estalvi causat per la seguretat social.

El corrent d'opinió que defensa cert grau de privatització de la seguretat social troba els millors arguments en aquest fet, que dóna suport a la creació d'un sistema de fons de pensions privades que complementin el sistema públic.

3) Redistribució de la renda

Per la naturalesa dels ingressos i les despeses de la seguretat social, el conjunt del sistema té una dimensió redistributiva importantíssima. La majoria de les despeses s'adrecen a persones jubilades, malaltes, etc., que es troben fora del mercat laboral. Per la seva banda, els ingressos s'obtenen de les rendes de tre-

ball i, en conseqüència, els fluxos de renda, o béns i serveis, s des dels treballadors als perceptors de subsidis –atur, incapacitat laboral–, de prestacions familiars, o bé, treballadors i les seves famílies, usuaris del sistema sanitari.

Ara bé, una vegada establert el sentit de la redistribució, l'anàlisi dels fluxos de renda és més difícil.

Si es tracta d'observar la **redistribució per nivells de renda**, és necessària una quantificació de la renda anterior a la percepció de les prestacions, i això suposa l'existència d'un aparell estadístic del qual pocs països disposen.

Les conclusions bàsiques que es poden anotar dels estudis realitzats se centren en una creació redistributiva feble, excepte en el cas de pensions.

En el que fa referència a la **redistribució geogràfica**, els mecanismes de fixació de l'import de les prestacions, aproximadament proporcionals a la renda, fan que la redistribució sigui també feble, excepte en aquells països que mantenen règims especials de seguretat social per als treballadors agrícoles. Com que aquests règims tenen un tractament molt favorable respecte a les cotitzacions, les regions amb més preponderància agrària en la seva estructura econòmica es transformen en receptores netes de renda, mentre que les regions amb estructura preponderant industrial tenen un flux de renda invers a les anteriors.

En l'àmbit de la seguretat social és possible fer l'anàlisi de la redistribució intertemporal per a una determinada persona. És a dir, la relació que hi ha entre les quotes pagades durant el període actiu i les prestacions rebudes tant en aquest període com en el passiu. En aquest punt, l'anàlisi es dificulta a causa, entre altres motius, de la necessitat d'establir un tipus d'interès que actualitzi els fluxos de renda. Malgrat aquesta dificultat, sembla possible afirmar que especialment pels mecanismes del tipus de pensions mínimes o revaloracions, el resultat global és més favorable per als treballadors de rendes baixes que per als de rendes altes, però convé fer una matisació. A causa del fet que l'esperança de vida dels estrats més alts de renda sol ser més alta que la dels nivells inferiors, el període de percepció de les pensions és més dilatat en els primers.

2.3. Teories del creixement de la despesa pública

Com s'ha comentat anteriorment, el pressupost conté el pla financer de l'estat i altres ens públics. Aquest pla financer conté un doble vessant, d'ingressos i de despeses públics. A aquests últims es dediquen els dos apartats que apareixen a continuació.

Enfront del desenvolupament aconseguit per la teoria dels ingressos públics, es va abandonar bastant la teoria de la despesa pública fins a la dècada dels trenta, la qual cosa no ens ha d'estranyar si recordem la frase de Say característica de la hisenda pública clàssica, segons la qual "el millor de tots els plans de la hisenda és gastar poc". L'enfocament clàssic de l'activitat financera afirmava que el comportament òptim de l'estat s'aconseguiria en reduir al mínim la despesa pública, que era considerat com un mal necessari.

No obstant això, al llarg del temps aquest enfocament va anar variant de manera considerable fins i tot ja a la fi del segle passat. El 1870 Von Stein indicava el següent:

"un estat pot ser bo a causa de grans despeses i un altre dolent amb despeses petites."

Des de llavors i fins avui, el paper del sector públic ha anat canviant fins a convertir-se en un sector d'influència fonamental.

L'activitat financera de l'estat es pot analitzar des d'un doble nivell: el **positiu**, que des del punt de vista de la despesa pública significa observar-ne la variació en l'espai i en el temps, i el comportament dels grups polítics respecte de la despesa pública, tractant d'obtenir proposicions generals sobre els principis que governen les decisions de despesa. En segon lloc, la despesa pública pot ser analitzada des d'un punt de vista **normatiu** que, considerant les finalitats que el grup polític pretén, estudii de quina manera els mitjans disponibles, en aquest cas les despeses, són els idonis per a aconseguir les finalitats fixades a la hisenda pública.

2.3.1. Teoria positiva de la despesa pública

El tret més característic de l'evolució del sector públic al llarg del segle XX ha estat el seu creixement fort i constant, la qual cosa ha motivat que sorgissin nombrosos treballs sobre el comportament de la despesa pública que tracten de construir hipòtesis que ofereixin explicacions vàlides d'aquest creixement i fins i tot prediccions respecte al seu desenvolupament futur.

És poc probable que hi hagi una única explicació del creixement de la despesa pública que sigui satisfactòria, ja que inclourà únicament part de les forces que influeixen en el creixement del sector públic. Per això, les explicacions ofertes pels experts en finances per a justificar la tendència a l'increment de la despesa pública en les economies occidentals són molt diverses, però en general les podem agrupar atenent el criteri de si analitzen forces que condicionen la demanda de més despesa pública o si, per contra, se centren en un creixement de l'oferta de l'activitat pública. Podem, així, classificar les diverses teories com mostra el quadre:

| Causas del creixement de la despesa | Teories |
|-------------------------------------|--|
| Demanda | <ul style="list-style-type: none"> • Llei de Wagner • Efecte desplaçament i inspecció • Redistribució de la renda • Grups d'interès • Il·lusió fiscal |
| Oferta | <ul style="list-style-type: none"> • Cicle electoral • Comportament dels funcionaris • Ideologia del partit en el poder • Centralització del sector públic |
| Demanda-oferta | <ul style="list-style-type: none"> • Productivitat-preus |

És a dir, les diverses explicacions proposades han posat en relleu tant factors relacionats amb la demanda com amb l'oferta que revisarem a continuació.

2.3.2. Explicacions basades en la demanda de despesa pública

Entre les hipòtesis vinculades a la demanda destaquen les que expliquem a continuació.

1) La hipòtesi de Wagner

La qüestió de com es comporta la despesa pública al llarg del temps va ser abordada per primera vegada per l'economista alemany Adolph Wagner en la segona meitat del segle XIX. Partint d'una concepció orgànica de l'estat, Wagner argumenta a favor de substituir la propietat privada per la propietat estatal dels béns de producció en un conjunt d'àrees. Considera la despesa pública com un element fonamental de la producció nacional i formula la seva famosa llei de l'increment de l'activitat financera de l'estat, més coneguda com a *llei de Wagner*.

En les últimes dècades del segle XIX, es va observar en nombrosos països del continent europeu un creixement important de la despesa pública, que en molts casos es va relacionar amb el creixement de les **despeses militars**. No obstant això, la realitat va mostrar que les despeses militars variaven considerablement d'un país a un altre, mentre que en tots era evident el creixement global de la despesa pública.

És en aquest context en el qual Wagner formula la seva famosa llei:

"La llei és el resultat d'una observació empírica en països avançats, almenys en la civilització occidental europea; la seva explicació, justificació i origen és la pressió del progrés social i els canvis resultants en les esferes relatives de les activitats del sector públic i privat de l'economia, especialment en l'economia pública nacionalitzada. Limitacions financeres poden dificultar l'expansió de les activitats estatals, i originar que la seva extensió es vegi condicionada per l'ingrés i no a la inversa, com és més freqüent. Però, a llarg termini, el desig de desenvolupament d'un poble progressista sempre acabarà per superar aquestes dificultats financeres [...] La comparació dels diferents països i períodes ens demostra que en la majoria de les nacions progressives s'observa un augment regular de les funcions dels governs centrals i locals. Fenomen que es manifesta tant en el seu aspecte extensiu com intensiu. L'estat i els ens polítics subordinats assumeixen contínuament noves funcions i realitzen perfectament les seves comeses. D'aquesta manera, les autoritats públiques satisfan en grau creixent i de manera més completa les necessitats econòmiques de la població."

Wagner manté que el creixement de la despesa pública ha de ser fins i tot més ràpid que el creixement de la producció general del país. La llei és considerada pel mateix autor no com una llei perpètua i universal, sinó com una llei que podia tenir validesa a llarg termini.

És a dir, la llei de Wagner considera que el desenvolupament econòmic del país impulsa pressions creixents per part de la societat a favor d'un augment de la despesa pública, fonamentalment perquè societats més desenvolupades són també més complexes amb un nombre més elevat de conflictes entre els seus membres, la qual cosa exigeix més intervenció de l'estat en la seva solució.

Però si som precisos, les raons fonamentals en les quals va basar la seva proposició del creixement continuat de la despesa pública van ser tres:

a) En primer lloc, considera una activitat fonamental de l'estat l'encaminada al manteniment de la llei i l'ordre necessaris per al bon funcionament del mercat. En una societat en desenvolupament, com a conseqüència del progrés econòmic, poden sorgir amb més facilitat punts de fricció, amb la qual cosa es planteja la necessitat d'efectuar més despeses per a assegurar el compliment de la llei a fi de mantenir la mateixa qualitat dels serveis públics.

b) En segon lloc, una altra raó del creixement de la despesa pública resideix en l'increment de la producció de béns i serveis que duu a terme el sector públic i que són susceptibles de ser venuts al mercat. Això és conseqüència que la nova tecnologia requereix inversions summament quantioses que les empreses privades no poden dur a terme d'una manera tan efectiva com les estatals, amb l'avantatge addicional que això implica de suavitzar el comportament cíclic de l'economia, que l'empresa privada aguditza.

c) Finalment, Wagner identifica un tercer tipus d'activitat estatal consistent en el subministrament d'una determinada classe de serveis com educació, correus, sanitat, etc. Aquest tipus de serveis ha de passar a mans públiques sempre que la tecnologia aconselli la formació de monopolis naturals, sempre que els beneficis socials siguin difícils de valorar econòmicament, o sempre que la propietat pública sigui important per a la consecució de més estabilitat econòmica.

Des de la formulació de la llei de Wagner fins als nostres dies, han estat molts els autors que s'han manifestat a favor i en contra d'aquesta llei.

Les crítiques s'han centrat en elements com la falta d'explicació de la dependència entre el progrés tecnològic i l'extensió relativa de l'activitat estatal i de les despeses públiques com a percentatge del producte nacional brut.

Així mateix, s'ha criticat també la ignorància que en la llei de Wagner es manifesta respecte a les guerres com a fenomen explicatiu del creixement relatiu de la despesa pública, sobretot tenint en compte que les guerres constitueixen un dels factors més importants del segle XX.

Finalment, alguns autors han criticat la hipòtesi wagneriana en funció de les deficiències detectades en l'evidència empírica que s'ha estat al·legant en favor de la seva validesa. Les referències a esdeveniments com canvis governamentals, reformes polítiques, canvis en el finançament, etc. que s'han detectat en alguns estudis posteriors introdueixen seriosos dubtes sobre la importància relativa dels factors destacats per Wagner com a causa del creixement de la despesa pública.

Malgrat les crítiques, no es pot negar que la llei de Wagner constitueix el punt de partida essencial de les anàlisis sobre la despesa pública que s'han fet al llarg d'aquest segle.

2) La hipòtesi de Peacock i Wiseman

Aquests dos autors van publicar el 1967 un treball sobre el creixement de la despesa pública al Regne Unit, en el qual fan una doble valoració de la hipòtesi wagneriana. D'una banda, valoren negativament les conclusions a les quals Wagner arriba, atès que no sembla que hi hagi forces que influeixin amb caràcter permanent sobre la despesa pública i que serveixin, per tant, per a donar suport a la llei de Wagner. D'altra banda, no obstant això, valoren positivament l'enfocament donat per Wagner al comportament de la despesa pública perquè fa referència a fets reals i perquè l'evidència empírica d'una sèrie de països europeus mostra un creixement de la despesa pública similar al que assenyala Wagner.

En el seu treball sobre el desenvolupament de la despesa pública, **Peacock i Wiseman** pretenen trobar una descripció detallada de les causes que hi ha al darrere del model cronològic de Wagner, causes que divideixen en dos grans nuclis:

a) Proposicions dedicades a explicar el comportament polític del sector públic.

b) Proposicions dedicades a explicar les pertorbacions en el desenvolupament de la despesa, que Peacock i Wiseman associen a la producció de commocions socials importants.

Segons aquests autors, normalment els impostos aconseguen un nivell estable, en funció del que els contribuents considerin càrrega fiscal tolerable. Aquesta permet el finançament d'unes despeses que normalment són inferiors al que es considera com a nivell desitjable de despesa. Hi ha, doncs, una divergència entre *despesa desitjable* i *imposició tolerable* que solament es veu reduïda quan es produeixen commocions socials importants, com en el cas dels conflictes bèl·lics. Es produeix, llavors, el que Peacock i Wiseman denominen *efecte desplaçament de la despesa pública*, que exigeix un increment de la càrrega fiscal.

Els individus acceptaran en un període de crisi nivells impositius que en temps més normals haurien considerat intolerables, i aquesta acceptació perdura quan la pertorbació ha desaparegut.

Com a resultat, les estadístiques de despeses i ingressos mostren un **desplaçament** després dels períodes de pertorbació social. Les despeses es poden reduir quan la pertorbació acaba, però és poc probable que retornin al seu nivell primitiu, bàsicament per dues raons: perquè el sector públic aprofitarà la situació per a emprendre accions que en circumstàncies normals no podia dur a terme, en no ser possible obtenir els ingressos impositius necessaris, i perquè la mateixa commoció porta noves despeses públiques o un canvi d'idees en favor de noves despeses.

Així, la pertorbació social origina una espècie de canvi en la consciència social, que descobreix, per les circumstàncies extraordinàries, noves necessitats a les quals ha de fer front el sector públic. És el que els autors anglesos denominen *efecte inspecció*.

L'explicació de Peacock i Wiseman es tanca amb un procés que té lloc paral·lelament, la **concentració de funcions**. La grandària de les unitats del sector públic tendeix a variar, s'engrandeix l'esfera del govern central a costa dels governs locals, principalment per raons d'eficàcia.

Hi ha diverses versions d'aquesta hipòtesi. Algunes han estat elaborades per economistes que pertanyen a l'escola de l'elecció pública de **Buchanan**, els quals han posat l'accent en la funció del votant mitjà en societats en què la renda nacional no està ben distribuïda. En aquestes societats, es pot produir una gran redistribució abans que el votant mitjà plantegi objeccions a aquest creixement de la despesa pública, ja que no es veu afectat.

En resum, la teoria de l'efecte **desplaçament-efecte inspecció** considera que la despesa pública efectivament tendeix a créixer al llarg del temps, però que en determinats períodes crítics per a la societat (guerres, catàstrofe climatològica...), accepta un esforç suplementari per afrontar les conseqüències d'aquesta commoció. A aquest increment extraordinari de la despesa pública se l'anomena *efecte desplaçament*. Una vegada superades les circumstàncies excepcionals que van justificar l'augment de la despesa pública, la societat ja s'ha acostumat al nivell d'impostos existent i accepta que la màxima recaptació es dediqui a una millora en la provisió de béns i serveis públics, ja que els votants consideren poc satisfactòria la seva qualitat (**efecte inspecció**).

3) La teoria del desenvolupament de la despesa pública de Musgrave

En la mateixa línia d'anàlisi històrica del comportament de la despesa pública, cal assenyalar l'estudi dut a terme per **Richard Musgrave**. Aquest treball es diferencia notablement dels fets per altres autors, ja que parteix de la idea que els determinants del desenvolupament de la despesa pública no són només econòmics, sinó que cal considerar, a més, altres factors: els condicionants i els socials.

Musgrave parteix de la premissa que hi ha raons per a creure que el paper essencial que exerceixen les despeses públiques en el funcionament de l'activitat econòmica general canvia en el transcurs del desenvolupament econòmic.

La relació que els factors econòmics, condicionants i socials mantenen amb el desenvolupament de la despesa pública és diferent en cada cas.

a) Factors econòmics

En analitzar els factors econòmics, cal establir una diferenciació entre dues funcions diferents que exerceix l'activitat financera: l'**assignació de recursos** i la **redistribució de la renda**.

Pel que fa a la **funció d'assignació**, Musgrave considera el creixement de la despesa pública total no com una variable que depèn per ella mateixa del desenvolupament econòmic, sinó que s'ha de reduir a dos dels seus components: la formació de capital i el consum públic.

La teoria del desenvolupament econòmic suggereix que la contribució pública a la formació de capital exerceix un paper decisiu en les primeres etapes del desenvolupament. La inversió pública en infraestructura constitueix un factor fonamental per a potenciar el procés de desenvolupament econòmic.

A mesura que l'economia va avançant en grau de desenvolupament i es pot disposar de més nivells d'estalvi, hi ha millors condicions per a l'acumulació de capital privat en l'agricultura i la indústria. Una vegada garantida una infraestructura mínima de capital fix social, la participació pública en la formació de capital tendirà a disminuir.

No obstant això, superades les primeres etapes de desenvolupament és possible que es produeixi un canvi de tendència cap a una participació més gran de la inversió pública en l'activitat econòmica general, com a conseqüència del fet que el creixement de la renda *per capita* condueix a canvis pressupostaris importants.

Pel que fa a les **despeses públiques en consum**, la qüestió essencial radica a saber si a mesura que la renda *per capita* creix, una part creixent d'aquesta és absorbida per la demanda dels béns subministrats públicament, per via pressupostària.

Segons Musgrave, hi ha arguments per a pensar que al llarg de les primeres etapes de desenvolupament econòmic creixerà la proporció entre el consum públic i el consum privat.

Això és degut al fet que, d'acord amb **la llei d'Engel**, mentre que amb el creixement de la renda cal esperar una disminució de la part d'aquesta dedicada a despeses de consum privat considerades com a bàsiques, la participació en la renda de les despeses en béns subministrats públicament tendirà a incrementar-se.

En etapes posteriors, aquesta tendència es pot, fins i tot, accentuar si es té en compte la hipòtesi que l'estructura del consum privat que es genera per a nivells de renda *per capita* mitjans i alts inclou una part de béns cada vegada més gran que requereixen serveis públics complementaris.

Pel que fa a la **funció de redistribució** de la renda per part del sector públic, Musgrave es planteja la pregunta següent: "hi ha alguna raó per a esperar que el paper de les transferències redistributives augmenti amb el creixement de la renda *per capita*". A mesura que augmenta el nivell de la renda *per capita*, la necessitat i el nivell de cobertura de les mesures redistributives es poden veure afectades de dues maneres.

- D'una banda, la necessitat de redistribució depèn de l'estat vigent de distribució amb anterioritat a l'ajust. Si la desigualtat de la renda disminueix a mesura que augmenta la renda *per capita*, es necessiten mesures redistributives menys extenses.
- D'altra banda, els motius de la redistribució poden variar a mesura que la renda augmenta, depenent de la manera com es defineixi l'objectiu de la política de redistribució. Si aquest objectiu és el d'ajustar les rendes familiars de manera que s'aconsegueixi una determinada distribució de la renda relativa, un increment en el nivell mitjà de la renda no fa variar la necessitat de redistribuir. La situació és diferent si l'objectiu és establir un nivell mínim tolerable determinat en termes absoluts, com el fet de satisfer unes necessitats mínimes d'alimentació. En aquest cas, la necessitat de redistribució disminueix a mesura que augmenta la renda mitjana. Però una vegada més, si el nivell mínim es defineix com una funció de la renda mitjana, la necessitat de redistribució roman invariable a mesura que la renda augmenta.

Així doncs, si l'objectiu redistributiu es defineix en termes d'assegurar un nivell mínim de renda *per capita* per a tots els ciutadans que garanteixi la cobertura de necessitats bàsiques com alimentació, vestit i habitatge, cal esperar que la proporció de la renda materialitzada en transferències descendeixi a mesura que creix la renda *per capita*.

b) Factors condicionants

A més dels factors econòmics, Musgrave assenyala alguns factors condicionants que poden afectar el comportament de la despesa pública i del producte nacional brut. Dins d'aquests factors condicionants, fa referència fonamentalment a dos: els canvis tecnològics i els canvis demogràfics.

- **Canvis tecnològics:** un altre factor que pot afectar de manera significativa la participació dels béns públics en una combinació eficient de productes és el canvi tecnològic. A mesura que va variant la tecnologia, també ho fan els processos de producció i la combinació de productes que resulta eficient produir. Aquests canvis en la tecnologia poden ser tals que augmentin o disminueixin la importància relativa d'aquells béns els beneficis dels quals són en gran part externs i que, per tant, han de ser subministrats públicament.
- **Canvis demogràfics:** els canvis en la població poden constituir també un determinant important de la participació de la despesa pública. Les variacions en la taxa de creixement de la població produeixen canvis en la distribució per edats, i aquesta tendència es veu reflectida en les despeses en ensenyament, i també en l'atenció a la tercera edat. No obstant això, el re-

sultat net d'aquestes influències és una mica incert a causa de les múltiples combinacions possibles en termes d'economies o deseconomies d'escala en els serveis corresponents.

c) Factors socioculturals i polítics

Dins d'aquest grup de factors, Musgrave assenyala els següents:

- **Factors polítics i socials:** al llarg del segle XX, s'han produït grans canvis en la filosofia social, i també desplaçaments importants en l'equilibri del poder polític entre els diversos sectors de la població. Cal assenyalar, d'una banda, el sentit creixent de responsabilitat social pel benestar dels individus, a causa, sobretot, dels forts increments de programes pressupostaris de transferència i de l'acceptació del paper protagonista creixent del sector públic en l'economia. D'altra banda, cal destacar els canvis produïts en l'estructura política, com la transició de règims autoritaris a règims democràtics.
- **El finançament de la guerra i l'"efecte llindar":** segons Musgrave, els electors tenen una resistència bàsica a augmentar els impostos, però una vegada que s'han incrementat els arriben a acceptar i no insisteixen a reduir-los fins al nivell anterior. Situacions excepcionals de caràcter nacional, com la guerra, o perturbacions socials com la Gran Depressió dels anys trenta poden ocasionar una pujada temporal i obligada en les necessitats de despeses públiques, per les quals els votants estan disposats a superar l'antic "llindar impositiu" i a acceptar un increment en el nivell d'imposició al qual d'una altra manera es resistirien. Acabada la situació excepcional, es mostren disposats a mantenir el nou nivell d'imposició; per aquest motiu es poden fer noves despeses públiques civils que d'una altra manera no s'haurien efectuat.

En l'aplicació d'aquesta teoria als Estats Units, Musgrave assenyala que la despesa total es va incrementar fortament durant totes dues guerres mundials i va caure bruscament després. Així mateix, la relació de despeses vinculades a la defensa va romandre per sobre dels nivells de preguerra, la qual cosa està en línia amb la hipòtesi del llindar. No obstant això, el mateix autor afirma que la teoria del llindar, encara que interessant, no pot ser acceptada com una explicació concloent del creixement de la relació de la despesa pública, almenys als Estats Units.

4) L'existència de grups de pressió

La presència de grups d'interès poderosos com els sindicats o les organitzacions empresarials tendeixen a augmentar la demanda d'aquelles despeses públiques que els beneficien d'una manera directa. D'aquesta manera, la societat exerceix una pressió creixent sobre el nivell de despesa pública, per vies indirectes, alienes al procés electoral pur.

Els mitjans de què disposen els grups de pressió per a condicionar l'acció del sector públic són bàsicament tres:

- El lliurament de fons per a contribuir a l'elecció d'aquells candidats que puguin defensar els seus interessos, des del govern o el parlament.
- L'existència de deficiències en la informació disponible pel sector públic, els pot portar, abans de prendre una decisió, a consultar els sectors més interessats en l'adopció de determinades normes, o en la posada en marxa de determinades mesures de política econòmica. Aquesta "asimetria en la informació" permet als grups de pressió condicionar l'acció de l'estat al qual es presenta com a única solució viable aquella que coincideix millor amb els seus interessos.
- La possibilitat de subministrar informació als votants. Els grups de pressió poden reduir els costos en què incorre el ciutadà per informar-se sobre les conseqüències de l'acció del govern i decidir si li continua donant suport, o si li retira la confiança. Ara bé, la informació que difon el grup de pressió tendirà a afavorir els seus punts de vista, i no es podrà caracteritzar com a neutral.

5) La hipòtesi de la il·lusió financera

La hipòtesi de la il·lusió financera destaca que els demandants d'una despesa pública més gran són plenament conscients dels beneficis que els reportaran les diferents polítiques del sector públic, però consideren que els seus costos es repartiran entre tots els grups socials, o, fins i tot, ni tan sols pensen en l'existència d'aquests costos com una cosa que els afecta personalment. En part, aquest pensament es deu a l'ús cada vegada més freqüent dels impostos indirectes, l'alt grau de frau en el compliment de les obligacions tributàries o el paper creixent dels ingressos extraordinaris, com l'emissió de deute públic, per a finançar les despeses de l'estat. D'aquesta manera, el contribuent que demana més nivell de despesa espera, simultàniament, traslladar els costos a altres conciutadans, o de la generació present o de les futures.

2.3.3. Explicacions basades en l'oferta de despesa pública

1) La teoria del cicle electoral

Aquesta teoria posa de manifest que en els moments previs a la consulta de l'electorat, els poders públics inicien o acceleren programes de despesa amb la finalitat d'aparèixer davant els votants com a bons gestors del públic. Que aquestes urgències d'última hora augmentin els costos del projecte per sobre del que inicialment s'havia pressupostat pot revestir escassa importància, ja que una vegada que s'ha aconseguit la reelecció, és possible procedir a algunes retallades en la despesa pública o a augmentar els impostos, amb l'esperança que aquest esforç s'hagi oblidat en el període que falta fins a la consulta electoral següent.

2) El comportament dels funcionaris

En un treball publicat el 1971, **Niskanen** afirmava que la despesa pública creix a causa que els buròcrates (alts funcionaris públics) fan tot el possible per elevar al màxim el pressupost. Això es deu al fet que la importància dels buròcrates i el seu poder estarà en funció del pressupost que se'ls assigni, a més del nombre de persones que tingui a càrrec seu. Si tenim en compte la seguretat del funcionari en el seu lloc de treball, amb més garanties que les de qualsevol assalariat, la falta de preus que permetin mesurar la productivitat, l'existència de diferents serveis subministrats per una mateixa unitat administrativa, amb les dificultats lògiques que això comporta per a avaluar-ne el rendiment, i l'absència de mecanismes sancionadors automàtics de la mala gestió, tan evidents en el cas de les empreses sotmeses a la llei del mercat, podem comprendre la facilitat que troba el buròcrata a justificar que la provisió dels béns públics requereixi un volum creixent de recursos.

3) Ideologia dels partits polítics

Sens dubte, les opcions principals a les quals s'enfronta l'electorat són encarnades per unes ideologies i una concepció ben diferents del paper que ha de tenir el sector públic en l'economia. Si considerem que en l'actualitat, en les democràcies europees, les alternatives s'han de buscar entre partits conservadors i socialdemòcrates, la visió diferent que tenen de les necessitats de la despesa pública influirà en les seves decisions de política econòmica. Així, s'entén que els partits conservadors, que solen extreure la seva política social del magisteri de l'Església, s'inclinen més per les polítiques de redistribució de rendes, que han estat una font important de creixement de la despesa pública; mentre que els partits socialdemòcrates han estat els grans impulsors de les polítiques de despesa social, com defensen els postulats keynesians.

4) Descentralització del sector públic

L'estructura de l'estat, més o menys descentralitzat, pot contribuir a un creixement de la despesa pública. Això es deu al fet que el procés de descentralització fa que hi hagi una duplicat de les funcions exercides pel sector públic, o quan el finançament dels ens autonòmics o locals depèn, substancialment, del lliurament de fons per part del poder central, resulta fàcil atribuir a d'altres

la responsabilitat dels dèficits en els quals incorre la gestió pròpia i negociar, després, un augment en el finançament necessari per a dur a terme les activitats de l'òrgan autonòmic o local.

2.3.4. Explicacions basades en la interacció demanda-oferta

La hipòtesi de preus relatius de Baumol

En una anàlisi iniciada per **Baumol**, però continuada per altres economistes, s'ha tractat d'explicar com la confluència d'una demanda rígida de despesa pública i una oferta que es desplaça per a reflectir costos creixents, pot explicar la tendència al creixement de la despesa pública.

El 1967 Baumol va presentar un model d'una economia de dos sectors en la qual els salaris estan determinats pel sector en què la productivitat està creixent més acceleradament.

Si el sector que té un augment més baix de la productivitat ha d'usar la mateixa proporció de recursos reals en el temps, requerirà una proporció creixent de la renda nacional. Per a poder mantenir invariable l'ús de la renda nacional, seria necessari que el sector de productivitat baixa utilitzi menys recursos reals.

Si es considera que el creixement de la productivitat és més baix en els serveis públics, tant per les deficiències en la gestió, com pel fet que en el sector serveis resulta més difícil incorporar millores tecnològiques, o substituir mà d'obra per capital, llavors cal arribar a la conclusió que inevitablement el sector públic ha de créixer com a proporció de la renda nacional si ha de mantenir constant la part dels recursos reals que utilitza.

La hipòtesi de Baumol pot ser pertinent per a explicar el creixement relatiu del consum corrent real del sector públic, però no ho és tant per a explicar el creixement de la despesa pública total.

2.4. Bibliografia

Álvarez, E.; Corona, J. F.; Díaz, A. (2011). *Economía pública: Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Bustos, A. (2007). *Lecciones de Hacienda Pública*. Madrid: Colex.

Navarro, V. (2005) . *El Estado de Bienestar en España*. Oviedo: Consejo Económico y Social (CES).

3. Eficiència de la gestió pública

Rafael Berenguer Segalàs

3.1. Introducció

L'apartat ens introdueix en l'estudi dels reptes que es plantegen en el sector públic per a donar resposta a aquests nous reptes, i els administrats reclamen un nou paper que ha de desenvolupar l'estat.

L'estat clàssic, basat en l'estructura burocràtica, respon a unes realitats ara superades. La societat globalitzada reclama una administració pública més eficient i eficaç que doni respostes adequades a noves necessitats, que no representi una càrrega dura de suportar i que sigui un mitjà per a la realització de projectes.

La magnitud excessiva de l'estructura administrativa esdevé un llast insuportable, i l'administració s'ha transformat en un monstre engolidor de recursos que hem de reformar. Davant aquestes premisses, es qüestiona el nou paper de l'estat en aquesta societat. Es posa en evidència la necessitat de dotar l'estructura administrativa de nous mecanismes i d'introduir instruments propis del mercat que permetin una resposta ràpida i eficaç. Mecanismes com el copagament, la introducció de vals o xecs, les reformes de les estructures administratives i la introducció de mecanismes de control i de polítiques d'incentius són objecte d'estudi al llarg d'aquest apartat.

Però alhora ens qüestionem la validesa d'aquests mecanismes, dubtem de l'eficàcia de la transposició automàtica de mecanismes de mercat en la gestió pública i posem l'accent en la necessitat de mantenir, sense negar l'evidència de la necessitat de reforma, l'ànima del públic.

Es tracta, en definitiva, de presentar un estudi que ens faci reflexionar sobre el paper fonamental que l'estat ha de complir en les societats actuals i les reformes necessàries que ha d'afrontar davant el nou panorama polític, econòmic i social.

3.2. Objectius

L'objectiu general d'aquest apartat se centra en el següent:

- Reconèixer les característiques principals que formen l'organització actual de la gestió pública.
- Reflexionar sobre l'adequació necessària d'aquestes estructures a les noves necessitats socials i econòmiques.

- Analitzar el paper del sector públic com a dinamitzador d'iniciatives i plantejar-vos la dimensió adequada de l'administració pública moderna.

Per aconseguir aquests objectius generals ens centrarem en l'estudi del següent:

- L'aplicació de mecanismes de mercat com a resposta a un sector públic sobredimensionat.
- Les reformes necessàries organitzatives i pressupostàries que cal adoptar.
- L'aplicació de nous mecanismes de control basats en tècniques de gestió i en la gestió per resultats.
- La necessitat de reformar les estructures de la funció pública introduint polítiques d'incentius.

3.3. La nova gestió pública

3.3.1. Antecedents

Encara que avui sembla difícil associar **burocràcia** i **modernitat**, la veritat és que *modernitat* i *burocràcia* són dos conceptes indissolublement units.

La burocràcia

La **burocràcia** és una organització o estructura organitzativa caracteritzada per procediments explícits i regularitzats, divisió de responsabilitats i especialització del treball, jerarquia i relacions impersonals. En principi, el terme es pot referir a qualsevol tipus d'organització, per exemple, empreses privades, públiques, socials, amb finalitat de lucre o sense, etc. Una segona característica de les burocràcies, particularment de les de govern, és la contractació i assignació o remoció de personal (funcionaris) segons criteris explícits i rellevants a l'acompliment de funcions (és a dir, no està relacionada amb assumptes personals).

L'estat modern troba en la burocràcia la manera normal d'organitzar-se. Aquesta organització burocràtica, teoritzada fonamentalment per **Max Weber**, respon a les necessitats del nou estat fonamentat en el racionalisme i que necessita una separació clara entre administració i política.

Max Weber

Maximilian Carl Emil Weber (Erfurt, 21 d'abril de 1864 - Munic, 14 de juny de 1920) va ser un filòsof, economista, jurista, historiador, polítòleg i sociòleg alemany, considerat un dels fundadors de l'estudi modern, antipositivista, de la sociologia i l'administració pública. Els seus treballs més importants es relacionen amb la sociologia de la religió i el govern, però també va escriure molt en el camp de l'economia. Weber va definir l'estat com una entitat que posseeix un monopoli en l'ús legítim de la força, una definició que va ser fonamental en l'estudi de la ciència política moderna a Occident. La seva teoria va ser àmpliament coneguda *a posteriori* com la *tesi de Weber*.

Aquest model respon a una sèrie de principis, entre els quals destacarem:

- La separació entre el món polític i el món administratiu. Als òrgans de govern, formats pel govern i el parlament, els correspon l'adopció de mesures de tipus col·lectiu, lligades a l'interès general, mentre que a l'administració

li correspon l'execució exacta i precisa de les mesures adoptades pel poder polític.

- En conseqüència, l'administració funciona sotmesa als principis de jerarquia, especialització i separació de funcions. Aquests principis responen a les necessitats d'un estat democràtic en què els membres electes són els que manen, i en què impera el mandat de la llei.
- L'administració es governa sota el principi d'unitat de "comandament", garantida per l'establiment de procediments rutinaris que permeten assegurar el compliment de les ordres dels comandaments superiors sobre els subordinats.
- L'existència d'uns procediments preestablerts que serveixen com a mecanismes d'expressió de la voluntat administrativa essencials per a garantir el principi de seguretat jurídica als quals l'administració queda vinculada de manera rígida i estricta.
- El model d'empleat públic congruent amb aquesta organització és el funcionari, que presenta les característiques següents:
 - El càrrec és assignat de manera individual i s'ocupa per un sistema d'oposició pública.
 - Són nomenats per l'autoritat competent i sotmesos a relacions jeràrquiques.
 - Són persones tècnicament preparades, amb estabilitat laboral, amb un sistema de retribucions prefixades d'acord amb el seu càrrec i de promoció fonamentat principalment en l'antiguitat.

Per tant, es tracta d'assegurar l'existència d'una màquina al servei de l'executiu que actuï d'una manera imparcial i automàtica seguint el dictat de la llei. És un model dissenyat per a assegurar la subjecció del poder executiu a la llei, expressió de la sobirania i de la voluntat popular.

Aquest model tradicional d'estat **burocràtic** ha estat vigent fins molt entrat el segle XX i s'ha adaptat a les noves exigències de l'estat del benestar.

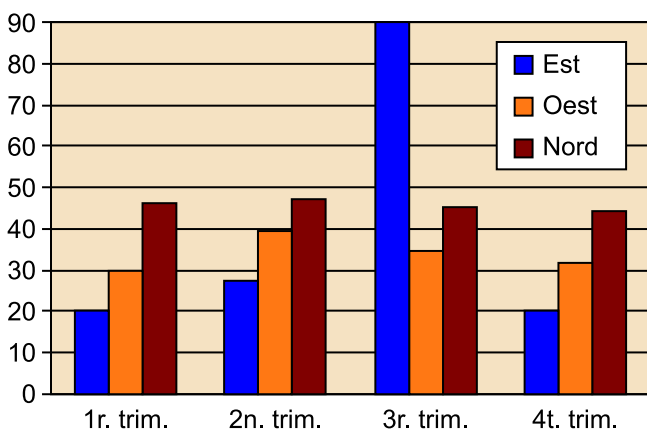
En aquesta etapa, l'estat deixa de ser exclusivament el valedor dels principis liberals per a intervenir de manera decisiva en el món econòmic. Al sector públic se li assignen noves responsabilitats, deixa de tenir un paper residual per a assumir un paper protagonista.

Estat del benestar

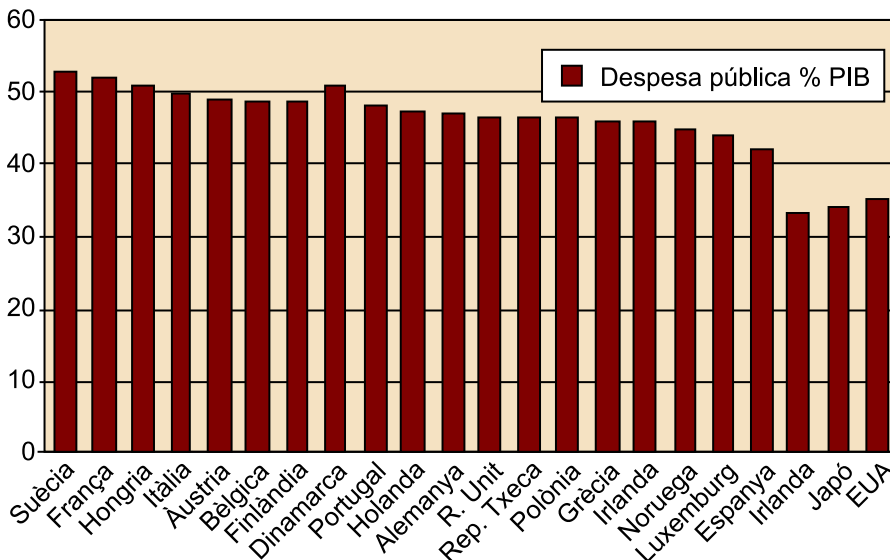
Estat del benestar (welfare state) és un concepte de les ciències polítiques i econòmiques amb el qual es designa una proposta política o model general de l'estat i de l'organització social, segons la qual l'estat proveeix d'alguns serveis o garanties socials la totalitat dels habitants d'un país.

La crisi econòmica exigeix una intervenció directa en el món econòmic creant un sector públic empresarial, també ha d'intervenir per mantenir el poder adquisitiu dels ciutadans i poder mantenir un nivell acceptable de demanda, i se li exigeix l'aplicació de mesures redistributives.

Al sector públic li correspon solucionar les anomenades *fallades del mercat*, és a dir, aquelles situacions en les quals el mercat, com a mecanisme revelador de preferències, no és capaç d'atendre eficientment la provisió de béns públics. Tot aquest nou marc fa que l'estat vagi augmentant de manera progressiva la seva presència en l'activitat econòmica dels principals països desenvolupats i fins i tot arribi a suposar un 48% de la renda nacional.



Despesa pública % PIB



Font: OCDE

3.3.2. Les fallades del sector públic

El model burocràtic tradicional mostra una organització orientada a l'aplicació objectiva i uniforme de les normes però incapaç de respondre a les noves exigències de la societat actual. L'evolució social i econòmica de l'estat del benes-

tar dóna com a resultat un sector públic sobredimensionat i es comença a plantejar la necessitat d'establir quina ha de ser la dimensió òptima del sector públic. Durant la dècada dels anys setanta i vuitanta del segle XX, es va produir un **procés de deslegitimació del model**. Els canvis en l'entorn van posar de manifest la necessitat d'adoptar una sèrie de canvis orientats a la consecució d'una administració pública més moderna i competitiva. Els motius que van fer que es plantegés aquesta necessitat de reforma van ser principalment:

- La manca de recursos del sistema derivada de l'adopció de mesures de control del dèficit públic i la necessitat de donar resposta a una situació de crisi fiscal implica la impossibilitat de seguir oferint els mateixos serveis i de donar resposta a les noves necessitats socials, i planteja la necessitat de buscar una administració més eficient i eficaç que eviti les actuacions innecessàries i que optimitzi els recursos disponibles.
- Donar resposta a una nova situació internacional de globalització. L'administració ha d'aprofitar els recursos disponibles per a prestar un millor servei amb l'objectiu d'avançar en un entorn competitiu.
- Els canvis introduïts per les noves tecnologies de la informació faciliten extraordinàriament els processos de decisió i disminueixen els costos dels procediments de gestió.

Tots aquests factors deriven en un procés de crítica de l'organització i el paper del sector públic que ha generat un corrent crític cap a l'activitat financera de l'estat que assenyala el sector públic com un dels principals factors explicatius de les crisis econòmiques viscudes. Aquest corrent tracta de frenar la dilatada tendència al creixement del sector públic, procurant contreure el sector públic o, almenys, trencar-ne l'expansió permetent obrir més el camp d'actuació del mercat. En aquesta línia, cal destacar molt especialment la denominada *teoria de les fallades del sector públic* plantejada per autors com Rothbard, Wolf o l'escola del *Public Choice* liderada per Buchanam i Tullock.

Segons aquesta teoria, les imperfeccions del mercat que es manifesten en forma de disfuncions en el procés d'assimilació o fallades del mercat no garanteixen que l'actuació de l'agent potencial corrector sigui eficaç, de manera que la teoria de les fallades del mercat s'ha de complementar amb una altra que tingui en compte les fallades del sector públic.

Els esforços del sector públic encaminats a solucionar les fallades del mercat poden fracassar. Les fallades del sector públic són degudes a la manca de mecanismes per a conciliar els càlculs dels costos i beneficis privats i organitzatius amb els costos i beneficis de la societat en el seu conjunt fets pels que prenen decisions. Aquestes fallades del sector públic són, d'acord amb aquestes teories, previsibles. Preveure les fallades del sector públic pot resultar inestimable

per a desenvolupar alternatives mixtes de mercat i no mercat que redueixin els resultats més indesitjables de cadascuna d'elles. A la vista de les fallades que la intervenció pública pot provocar, sorgeix la preocupació pels efectes negatius que aquesta intervenció pugui tenir en la competitivitat dels països en un context cada dia més globalitzat. Per tot això, a les exigències habituals sobre el sector públic d'**igualtat** de tracte i **equitat** s'afegeix, cada vegada amb més força, la necessitat de sistemes més eficients que permetin mantenir la qualitat dels béns i serveis produïts i, si és possible, reduir la despesa.

Tot això explica l'origen d'un conjunt heterogeni de reformes de l'administració pública englobades sota el paraigua de la **nova gestió pública** (adaptació del terme anglosaxó *new public management*) encaminades, principalment, a l'obtenció de graus més elevats d'eficiència en la prestació dels serveis públics.

Es tracta d'aconseguir un sector públic que operi exclusivament a les àrees en què no hi ha un millor prestador de serveis, per això cal competir i col·laborar amb el sector privat allà on sigui possible amb l'objectiu principal d'aconseguir uns serveis públics de més qualitat, i una administració més eficient i eficaç, tot encaminat a donar als ciutadans un paper principal en l'adopció de decisions.

En definitiva, implica superar el concepte d'*administrar* (seguir instruccions) i endinsar-nos en el concepte *gestionar* (aconseguir resultats), fer del ciutadà l'objectiu central de les polítiques públiques, superar les disfuncions del model burocràtic i introduir al món administratiu conceptes propis del sector privat com poden ser: *competència, qualitat, servei al client, rendiment per objectius, actuacions per programes...*

Davant aquest nou panorama, l'administració burocràtica respon amb un model que planteja:

- Una administració que mira cap a dintre i que no té com a eix de les seves actuacions el ciutadà.
- Una organització amb una tendència a l'alienació.
- Una manca d'iniciativa i de responsabilitat.
- Una falta de polítiques d'avaluació i tècniques de gestió.
- Uns empleats desmotivats i amb sistemes retributius i d'incentius poc atractius.
- Un excés de centralització que dificulta els processos de decisió.

Cicle de prestació dels serveis públics econòmics

Font: Antón Costas Comesaña*, "De consumidor a ciutadà: el paper de la satisfacció del ciutadà en la sostenibilitat dels mercats de serveis públics".

| | | |
|---|--|--|
| 1a. etapa: fi segle XIX - anys trenta segle XX | Model de producció privada | Canvi tècnic i oportunitats de negoci relacionats amb el sorgiment de nous serveis públics. Orientació de les polítiques al <i>laissez faire</i> del mercat. Predomini dels objectius d'eficiència i orientació al consumidor. |
| 2a. etapa: crisi dels anys trenta - anys vuitanta | Model de producció pública | Crisi econòmica dels anys trenta i qüestionament de la legitimitat del benefici privat en la provisió de serveis públics (interès general). Orientació de les polítiques als objectius d'igualtat en l'accés als serveis públics (universalitat d'accés). Orientació al ciutadà (els serveis públics com a fonament de la ciutadania moderna). |
| 3a. etapa: crisi dels anys vuitanta - anys noranta | Model de mercat | La crisi econòmica dels anys vuitanta va posar al descobert les ineficiències de la provisió pública i l'oportunisme polític en el maneig dels serveis públics. El canvi tecnològic trenca l'argument del monopoli natural de serveis públics i fa sorgir noves oportunitats de negoci. Clima polític favorable al mercat i a la competència. Orientació de les polítiques a l'eficiència (costos) i a la satisfacció del consumidor. |
| 4a. etapa: inici segle XXI | Tornada al passat o anar més enllà de l'estat i del mercat? | Crisi econòmica de finals dels anys noranta i clima favorable a la privatització i al model de provisió de mercat. Millor comprensió de la naturalesa econòmica dels serveis públics com quasimercats. Orientació de les polítiques cap als objectius d'igualtat en l'accés als serveis públics (universalització) i altres obligacions de servei públic. De la satisfacció del consumidor a la satisfacció del ciutadà. |

Font: Antón Costas Comesaña*, "De consumidor a ciutadà: el paper de la satisfacció del ciutadà en la sostenibilitat dels mercats de serveis públics".

3.3.3. La nova gestió pública: principis, reptes i objectius

Davant aquesta situació, apareixen i es desenvolupen (principalment en països d'influència anglosaxona) nous models molt heterogenis que tenen com a element vertebrador la introducció al món públic d'una sèrie d'eines pròpies del món privat amb la intenció d'aconseguir una administració pública més eficaç i eficient. No es tracta d'extrapolar els models privats al món públic, sinó més aviat d'adaptar les eines utilitzades en el sector privat a les necessitats i característiques pròpies del sector públic.

Tot aquest conjunt de models s'aglutinen sota la denominació de **nova gestió pública**.

Els principis que giren entorn d'aquestes propostes de reforma seguint les línies exposades per l'OCDE són:

- **Descentralització i especialització.** L'objectiu és reduir la grandària del sector públic reduint-ne la dimensió i alliberant-lo d'activitats en què el sector privat és més eficient i eficaç.
- **Desregulació.** Aquest plantejament busca la disminució de les regles i normes en el sector públic.
- **Eliminació de jerarquies.** Es tracta de reduir la dimensió dels òrgans administratius i apropar els organismes allà on hi ha els problemes. La finalitat és reduir els retards tant en la detecció de problemes com en la presa de decisions.
- **Desburocratització.** Es tracta de crear petites unitats administratives més àgils que desenvolupin funcions, objectius i responsabilitats molt delimitats que permetin un seguiment més efectiu de les seves actuacions.
- **Orientació al client.** L'usuari dels serveis deixa de ser considerat un element més en el procés de decisió i passa a ser l'element fonamental, i es converteix en el subjecte essencial en la prestació del servei.
- **Introducció d'elements d'avaluació.** Es tracta d'abandonar la utilització de sistemes de control que persegueixen exclusivament la reproducció del sistema, assegurant que conductes i processos no s'allunyin de l'estàndard preestablert i introduir mecanismes d'avaluació que posen l'accent en els resultats de gestió i mesurar-ne l'adequació als objectius proposats per l'organització.
- **Canvis en l'àmbit organitzatiu i en la cultura dels empleats públics.** Noves polítiques orientades a construir serveis de qualitat i a introduir mecanismes orientats a aconseguir millors nivells de productivitat i eficiència.

La nova gestió pública

És una sèrie de reformes administratives que involucren una gestió per objectius que utilitza indicadors quantitatius, ús de la privatització, separació entre clients i contractistes, la desintegració d'institucions administratives tradicionals, l'enfocament d'estats com a productors de serveis públics, ús d'incentius en salaris, costos reduïts i més disciplina pressupostària. Usa l'avaluació com a instrument per a millorar el procés.

Podem resumir assenyalant que els objectius que persegueix la nova gestió pública és la creació d'una administració eficient i eficaç, és a dir, que doni resposta a les necessitats dels ciutadans amb els mínims costos possibles, afavorint la introducció d'eines de competència que permetin la lliure elecció dels usuaris i alhora redundin en uns serveis de més qualitat.

Es tracta, en definitiva, de superar el model burocràtic clàssic, i abordar una sèrie de reformes en tots els àmbits, que emmarcades en un procés total de modernització permetin l'adaptació de l'administració al nou context global.

Com ja hem avançat, sota el paraigua de la nova gestió pública trobem un conjunt molt heterogeni de propostes que podem situar en algun dels corrents següents en funció de la preeminència major o menor de l'element públic-privat:

- **Corrent neopúblic.** Aquest corrent posa especial interès en la participació ciutadana, en l'ètica en la gestió pública i en l'establiment de ferris meca-

nismes de control sobre els processos d'externalització dels serveis públics.

Les seves característiques principals són:

- Reforça el paper i concepte de ciutadà.
- Potencia el valor de la "cosa" pública.
- Reconeix nous drets al ciutadà.
- Incrementa la qualitat i quantitat dels serveis públics.
- Defineix clarament allò que es pot i que no es pot externalitzar.
- Actua basat en els principis d'universalitat i igualtat i no en principis gerencials i purament de gestió.

- **Corrent neoempresarial.** Aquest corrent posa especial interès en l'economia, l'eficiència i l'eficàcia del sector públic. Les seves característiques més destacades són:

- L'estat passa de ser un proveïdor de serveis públics a un intermediari.
- Introducció d'eines, conceptes i llenguatge gerencial propi del sector privat.
- Fragmentació dels òrgans administratius que permeten funcionar amb unitats més petites, descentralitzades amb una autonomia més gran i més proximitat al ciutadà.
- Desregulació del sector públic que comporta un allunyament del dret administratiu.

Es tracta de plantejar la introducció d'una sèrie de plans de millora que, posant l'èmfasi en un o altre aspecte, ens condueixi cap a un sector públic més eficient en la mesura que redueixi els costos de transacció, amb una gestió més descentralitzada, que introdueixi mecanismes competitius o quasicompetitius que permeti l'avaluació dels resultats i la introducció de nous mecanismes de control. Per arribar a aquests objectius, el model burocràtic tradicional hauria d'assumir una sèrie de transformacions que es concretarien principalment en el següent:

- Reformes organitzatives
- Ús de mecanismes competitius
- Introducció de nous incentius
- Nous mecanismes de control

Quadre comparatiu dels principis rectors

| Administració burocràtica | Nova gestió pública |
|---|--|
| Aplicació rígida dels principis de jerarquia, especialització i separació de funcions. | Eliminació de jerarquies. |
| L'administració es governa amb el principi d'unitat de "comandament", i està fortament centralitzada. | Descentralització. Creació de petites unitats administratives que serveixin millor als interessos públics. |

| Administració burocràtica | Nova gestió pública |
|--|---|
| Hi ha procediments preestablerts que serveixen com a mecanismes d'expressió de la voluntat administrativa essencials per a garantir el principi de seguretat jurídica als quals queda vinculada l'administració de manera rígida i estricta. | Desregulació. Disminució de les regles i normes en el sector públic. |
| Visió orientada als procediments. | Visió orientada al client. Avaluació dels resultats. |
| La relació de l'empleat públic és bàsicament estatutària. Manca d'incentius i procediments rígids de promoció que prioritzen l'antiguitat. | Canvis en l'àmbit organitzatiu i en la cultura dels empleats públics. |
| Control de la legalitat. | Control de resultats. |

3.3.4. Crítiques a la nova gestió pública

L'aplicació dels principis rectors de l'NGP ha tingut, després de dues dècades de vigència, fortes crítiques i propostes de revisió. Aquestes crítiques s'han centrat, principalment, a desacreditar el caràcter purificador de les eines de mercat i posar de manifest la necessitat de donar un nou valor al sector públic.

Les crítiques principals s'han concretat en els principis següents:

- En contra dels plantejaments més neoliberals que proposen la reducció de l'estat i la necessitat d'introduir el mercat i la competència en el sector públic, s'ha posat de manifest que perquè el mercat funcioni necessita un nombre suficient de parts contractants i unes condicions de producció clares i precises. El sector públic es caracteritza, precisament, pel contrari. Els serveis que presta són heterogenis i difícils de quantificar i les formes de producció, complexes i incertes.
- Les propostes de descentralització i delegacions de funcions han produït un efecte disgregador, creant infinitat d'organismes amb múltiples objectius. Aquest efecte ha donat una imatge de desorganització en què els objectius que s'han d'aconseguir no estan clars i que avança en direccions contràries. Les delegacions de funcions afebleixen les tasques de control i les autoritats es troben amb dificultats per a desenvolupar polítiques coordinades i planificades.
- La flexibilitat més gran ha potenciat la diversitat de pràctiques i la pèrdua de la visió de conjunt del sector públic.
- La introducció de sistemes d'avaluació ha afeblit els processos de rendició de comptes perquè no hi ha coordinació entre l'acció pública i els sistemes d'informació utilitzats per cada nivell o agent.

- La gestió orientada al client s'ha convertit en una ficció. L'usuari ni participa directament en la prestació dels serveis ni pot influir de manera directa en les decisions de l'organització.
- El valor excessiu donat als principis d'eficàcia i eficiència ha desplaçat valors fonamentals de l'àmbit públic com són el servei als ciutadans i l'equitat en la prestació dels serveis públics.

Relació principis rectors NGP / crítiques

| Principis rectors NGP | Crítiques principals |
|---|--|
| Desregulació | Afebleix el principi de control. |
| Descentralització | Provoca la creació de múltiples organismes amb estructures desorganitzades i objectius diversos. |
| Gestió orientada al client | Impossibilita que els ciutadans influeixin en les decisions. |
| Introducció de la competència i eines de mercat | Dificulta que es produeixin les condicions que fan del mercat la millor opció. |
| Utilització de mètodes d'avaluació | El seu abús provoca el desplaçament de principis bàsics del sector públic. |
| Eficàcia i eficiència | Pèrdua d'equitat i dels serveis públics. |

Davant aquestes crítiques, s'ha produït un procés de revisió que, aprofitant els corrents reformistes introduïts per l'NGP, ha desenvolupat un procés de reforma profund que ha desembocat en el denominat *estat relacional*. Segons els valedors d'aquest nou concepte, després de vint anys d'iniciatives i programes de reformes les administracions públiques han experimentat transformacions importants que no han culminat ni molt menys.

La qüestió de fons que es dirimeix és quin ha de ser el nou paper de l'estat en les societats democràtiques actuals.

Una dada central en aquest debat és que vivim en una societat d'organitzacions. Les organitzacions que operen en la societat es poden classificar en algun d'aquests tres grups: **empreses privades**, **administracions públiques** i **organitzacions no lucratives**. En el marc social actual, les fronteres entre el món públic i el privat, entre organitzacions lucratives i no lucratives cada vegada són més difícils d'establir. D'acord amb aquestes teories, el paper que s'assigna a l'estat en cadascun dels moments històrics depèn de l'entorn social vigent. L'**estat liberal** i l'**estat del benestar** han estat els dos grans models de referència, ara cal trobar un **nou model** que respongui al nou entorn en el qual ens trobem. Una resposta la podem trobar en les propostes centrades en la minimització del paper que ha de desenvolupar l'estat, en una reducció de la seva dimensió i un abandó de polítiques de prestació directa que han esdevingut ineficients i ineficaces. Una segona opció consisteix a transformar

profundament la lògica d'actuació i els mecanismes d'intervenció de l'estat del benestar però mantenir els principis inspiradors d'universalitat i cohesió social.

L'estat ja no pot donar resposta directament a les demandes socials creixents, però sí que pot articular aquesta resposta i ho ha de fer. Abandonem l'estat del benestar per endinsar-nos en la societat del benestar. El nou model d'estat que es proposa és l'estat relacional.

El model d'organització que correspon a l'estat relacional és el d'**emprenedor social**, capaç de coordinar, crear i dinamitzar xarxes socials per a donar resposta a les necessitats socials.

Partim d'una societat madura i responsable, en què els seus membres es veuen abocats a una coresponsabilitat social. L'estat perd el seu paper d'actor protagonista per a passar a coordinar i buscar constantment oportunitats que li permetin mobilitzar els recursos socials, públic o privats, necessaris.

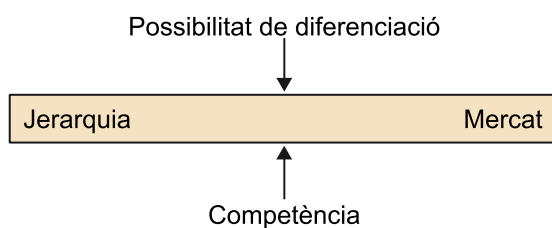
3.4. Reformes organitzatives

3.4.1. Introducció

Els nous reptes als quals es veu abocat l'estat exigeixen l'adopció de **mesures de reforma** en l'àmbit organitzatiu. Aquestes reformes van encaminades a posar fi a la dicotomia públic-privat.

Una vegada hem constatat que determinats serveis públics es poden assignar d'una manera més eficient utilitzant mecanismes diferents de l'assignació pública, hem de veure quina forma d'organització permet donar una millor resposta a aquestes noves perspectives.

Aquesta nova organització es mourà entre dos extrems: les estructures jerarquitzades de l'estat burocràtic o el mercat. On posem l'accent dependrà de les necessitats de l'activitat concreta a la qual fem referència. L'efectivitat dels possibles canvis en les formes organitzatives dependrà del grau de diferenciació del servei i de la competència que hi hagi al mercat.



Segons la combinació d'aquests elements, les reformes proposades poden consistir en el següent:

- Desaparició permanent o temporal de l'estat en la producció de béns o serveis (reducció pura de dimensió). Aquestes actuacions comporten que el sector públic cedeix de manera permanent o de manera temporal la prestació de serveis. En el primer cas (cessió permanent) estariem davant els supòsits de privatitzacions, mentre que en el segon estariem davant els supòsits de gestió indirecta dels serveis.

Les privatitzacions responen a la necessitat última de reduir el volum del sector públic i troben la seva justificació en les raons següents:

- **Raons ideològiques.** Es busca millorar l'eficiència i reduir la presència del sector públic en el conjunt de l'economia.
- **Raons financeres i fiscals.** Es busca reduir la despesa pública, obtenir ingressos immediats i evitar compromisos futurs.
- **Raons de mercat únic europeu.** La normativa de la Unió Europea respon als principis de desregulació, desmonopolització i defensa de la competència, que obliga a desfer el sector públic empresarial i prohibeix la concessió de subvencions d'explotació a sectors productius inviables.

La gestió indirecta, contrària a la prestació directa tradicional del servei per part de l'administració, persegueix millorar l'assignació de recursos cedint al món privat la gestió i execució d'un servei públic susceptible de cessió. Aquesta cessió pot ser total, parcial, que aconseguiria una determinada activitat, o pot consistir en la contractació de serveis de suport intern. Els avantatges d'aquests mecanismes són l'estalvi en els costos de la prestació del servei i obtenir més flexibilitat i innovació en la gestió. Els problemes de la gestió indirecta es poden resumir en la falta de control sobre els organismes prestadors i els costos de transacció elevats.

- Coexistència entre el sector públic i privat (reduccions intermèdies). Aquesta possibilitat abraça els casos en els quals no hi ha un traspàs de funcions del sector públic al privat, sinó que els dos sectors rivalitzen o cooperen en la prestació d'un mateix servei.

Creant una situació de rivalitat es persegueix que el sector privat ofereixi un mateix servei que el sector públic i que sigui l'usuari el que decideixi qui li presta el servei. Afavorint situacions de col·laboració es persegueix que tots dos sectors treballin conjuntament, comparteixin autoritat i responsabilitats, els riscos de la gestió i els beneficis obtinguts.

- Modificació en la distribució de funcions i poder dins del sector públic (simples modificacions). Amb aquestes modificacions, es persegueix introduir en aquelles àrees d'actuació pública en les quals el govern no pot introduir mecanismes purs de mercat, mecanismes de competència interna que estimulin l'eficàcia administrativa, adoptar mesures que tendeixin a

reduir les estructures administratives o simplificar les estructures jeràrquiques. La introducció de mesures de competència interna intenta, creant situacions de falsa competència o competència virtual, que els diversos organismes que presten un mateix servei siguin objecte d'avaluació per part dels ciutadans i que aquests puguin escollir la prestació del servei que respongui més bé a les seves expectatives.

3.4.2. Reforma dels òrgans de govern i dels òrgans de gestió

L'aplicació de les mesures exposades exigeix la definició de les funcions que han de realitzar els òrgans de govern i de gestió de les noves estructures destinades a prestar els serveis públics.

La definició d'aquestes noves estructures dependrà del grau de vinculació entre els òrgans de govern i els departaments políticament responsables.

Les figures que més s'allunyen del control directe i tradicional de l'administració són la **fundació**, el **consorci** i les **societats mixtes**. En el cas del consorci, administració i món privat col·laboren conjuntament en la prestació del servei compartint experiències i beneficiant-se del compliment dels objectius fixats. Les fundacions suposen la vinculació d'un patrimoni determinat al compliment d'un objectiu, mentre que les societats mixtes impliquen la intervenció conjunta d'administració i món privat al capital d'una entitat de nova creació.

La forma de govern que adopten les fundacions són els patronats, la del consorci, el consell de govern i la de les societats mixtes, el consell d'administració. En tots els casos, les funcions que s'han de complir són: definir la missió, els objectius i les línies d'actuació.

Els membres que formen els òrgans de govern poden haver estat escollits per un dels col·lectius amb representació, designats per l'autoritat, seleccionats pel seu perfil professional o convidats a participar si així ho estableixen els estatuts.

El consell s'ha de limitar a decidir qüestions de tipus estratègic, com la missió i els objectius. De manera ordinària, funcionaran per mitjà de comissions.

Paral·lelament a aquest procés de canvi en els òrgans de govern, s'ha produït un procés de flexibilització en els òrgans de gestió. Tradicionalment, l'administració ha funcionat sobre la base d'estructures fortament jerarquitzada.

des i burocratitzades incapaces de donar respostes a les necessitats de les organitzacions cada vegada més canviants i que estan obligades a respondre dels resultats obtinguts.

Per aquest motiu, s'ha produït un procés encaminat a aconseguir uns graus de discrecionalitat determinats en la gestió de les diverses unitats administratives que permetin aconseguir un grau d'iniciativa determinat compatible amb una gestió per objectius.

Aquest procés d'adaptació s'ha traduït en l'adopció de mesures que tendeixen a separar els òrgans de govern i assessorament dels òrgans purament de gestió. Aquesta separació permet definir millor i més clarament els objectius que han d'aconseguir les diferents unitats administratives en separar les responsabilitats polítiques de les activitats de regulació, finançament i producció.

3.4.3. Gestió de recursos i reformes pressupostàries

Tradicionalment, l'assignació de recursos en el món públic s'ha produït utilitzant mecanismes de contractació basats en criteris de publicitat i concurrència encaminats a assegurar la legalitat dels processos de contractació. Aquests mecanismes no tenen en compte cap tipus d'anàlisi estratègica, ni d'objectius ni aplicació de la regla cost-benefici o estudis sobre els costos d'inactivitat. Aquest panorama està experimentant un procés de canvi i ens trobem amb noves normatives que sí que tenen en compte aquests principis fins ara oblidats. Amb la introducció d'aquests nous principis, es pretén afavorir les decisions administratives facilitant la informació adequada i fer evidents les raons que han fet que es prenguéssin una decisió determinada. L'aplicació d'aquestes eines i, en concret, l'aplicació de la **tècnica cost-benefici** permet fer un estudi, en termes absoluts, que reculli si els beneficis d'adoptar una mesura determinada superen o no els costos d'adoptar-la; es tracta, en definitiva d'introduir elements d'anàlisi que permetin respondre a la pregunta de quina és, des d'un punt de vista d'eficàcia i eficiència, la millor decisió que s'ha d'adoptar.

El **pressupost** és una eina important de control formal i comptable, però també és un instrument important de política macroeconòmica i una eina important de gestió.

Per això comptabilitat i pressupost s'han destacat com a elements clau dels processos de reformes organitzatives en els quals ens trobem immersos.

Els canvis en aquest terreny s'han orientat entorn de l'aplicació de tècniques pressupostàries pròpies del món privat que s'han aplicat amb més o menys èxit en el sector públic. Ens referim al següent:

- **Pressupost per programes.** Aquest pressupost agrupa les diferents activitats públiques en programes d'objectius que tenen caràcter plurianual. L'objectiu és seleccionar els programes més rendibles per a la consecució d'un mateix fi. Per a aconseguir aquests objectius, l'elaboració d'aquest pressupost requereix:
 - Agrupar les diverses activitats de l'administració en diferents categories de programes. Es trenca així la classificació tradicional d'assignació de recursos a les diferents entitats administratives per a assignar-los als programes més eficients.
 - Elaborar un pla financer que reculli els costos dels programes.
 - Elaborar la memòria dels programes. Cada unitat administrativa haurà de justificar la necessitat i rendibilitat del programa defensat per a competir amb altres programes que rivalitzin en els mateixos objectius.
- **Pressupost de base zero.** Segons aquesta tècnica, cada gestor ha de justificar totes i cadascuna de les unitats monetàries que s'han de gastar. No sols cal justificar les necessitats financeres, sinó també que les despeses que es proposen són realment les necessàries. Per a elaborar aquest pressupost, s'han de confeccionar per a cada òrgan paquets de decisió en què s'han d'identificar prèviament els objectius de l'activitat, les conseqüències de no fer-la i les maneres alternatives de realització.

Confeccionats els paquets, s'ordenen per ordre de preferència i s'envien al nivell superior perquè els analitzi.

3.4.4. L'administració electrònica

Amb els termes *e-administració* o *e-govern* intentem recollir tot el ventall d'interrelacions i interaccions que es produeixen entre les noves tecnologies de la informació i comunicació (TIC) i l'administració.

L'e-administració o administració electrònica

L'e-administració o administració electrònica es refereix a qualsevol mecanisme que transforma les oficines tradicionals i converteix els processos en paper en processos electrònics, amb la finalitat de crear una oficina sense papers. Aquesta és una eina que s'utilitza per a millorar la productivitat i simplificar els diferents processos del dia a dia que es produeixen en les diferents organitzacions.

Es defineix com la manera en què els governs utilitzen les noves tecnologies per a proporcionar a les persones més accés a la informació i als serveis administratius i així millora la qualitat dels serveis i facilita les oportunitats perquè els ciutadans participin en els processos i en les institucions democràtiques.

Vegeu també

Vegeu el "Pressupost públic" de l'apartat 1.

L'aprofitament d'aquestes eines ha estat un dels canvis més evidents i profunds que ha viscut l'administració pública en l'última dècada. Els governs no han pogut fugir de la revolució tecnològica que estem vivint i s'han vist abocats a la seva utilització com una insubstituïble eina de millora en la prestació dels serveis públics.

Els avantatges de la introducció d'aquestes eines són evidents. En podem destacar:

- **Rapidesa, flexibilitat i comoditat.** La introducció de les noves tecnologies ha permès reduir els temps d'espera, els desplaçaments a les diverses oficines públiques i reduir els temps de resposta de les administracions.
- **Simplificació dels tràmits burocràtics.** En integrar-se tots els elements en un sistema d'informació global, es poden simplificar els tràmits administratius.
- **Millora de l'eficiència.**
- **Més proximitat i participació del ciutadà.** El ciutadà pot obtenir més interacció amb l'administració, pot participar d'una manera més activa i millorar la prestació de serveis.
- **Millora de la transparència.** En l'àmbit concret, el ciutadà pot conèixer l'estat d'un tràmit administratiu determinat i en un nivell més general l'administració fa públiques les seves dades i permet un coneixement general de l'estat de la situació. L'administració electrònica elimina els costos de fer pública la informació que per la seva naturalesa es publica. Ja no hi ha raons econòmiques que permetin l'obscurantisme.

Però l'aplicació d'aquestes noves eines de gestió es pot trobar amb serioses dificultats:

- Penetració insuficient de les TIC en la població.
- Usabilitat, accessibilitat i falta d'experiència en l'ús de les TIC.
- Desconeixement de l'existència de l'administració en línia.
- Recel de l'administració amb la seguretat electrònica.
- Falta d'integració entre les diferents administracions.
- Problemes de finançament i de mitjans, especialment per a les entitats locals.
- Desconfiança en els mitjans electrònics de comunicació.

En l'àmbit de la **ciutadania**, un dels problemes principals que pot provocar l'aplicació d'aquestes noves tecnologies és el que es coneix com a *fractura digital*.

Per *fractura digital* entenem la dificultat d'accés a les TIC de sectors importants de la població, cosa que provoca un procés de segmentació i allunya part dels ciutadans de la prestació dels serveis públics.

Amb la finalitat d'evitar aquesta fractura, és indispensable adoptar mesures que afavoreixin el coneixement i la participació de la majoria de la població, abaratir els costos de connexió, expandir àmplies xarxes gratuïtes de connexió que facilitin l'accés de tots els ciutadans a les noves tecnologies (punts de connexió en les oficines, els anomenats *quioscos digitals*, etc.) i millorar l'accessibilitat i facilitat d'ús d'aquestes eines.

Lectura recomanada

Llei 11/2007 d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

Exemples de serveis destacats d'administració electrònica

Oficina virtual de l'Agència Tributària
www.agenciatributaria.es

Durant el conjunt de la **campanya de renda 2007** s'han presentat **18,1 milions de declaracions d'IRPF**, un **6,6% més** que l'any anterior, de les quals, **5,6 milions** es van presentar per Internet, un **25% més** que l'any anterior.

Portal 060
www.060.es

És el portal de referència en l'àmbit públic i concentrador de les relacions, interaccions i transaccions entre ciutadans i administracions públiques.

El gran objectiu de la Xarxa 060 és integrar serveis de totes les administracions en **un punt únic** per a millorar l'atenció ciutadana:

Portal CIRCE
www.circe.es

Des de l'any **2003**, la normativa que regula les societats limitades ofereix la possibilitat de fer els tràmits de constitució i posada en marxa de la **societat limitada de nova empresa (SLNE)** per mitjans telemàtics. L'any **2006** aquesta possibilitat s'estén a les **societats de responsabilitat limitada**. S'estan tramitant les modificacions legislatives necessàries perquè també es puguin fer els tràmits per a constituir-se com a **empresari individual (autònom)**.

El **Sistema de Tramitació Telemàtica (STT)** del **Centre d'Informació i Xarxa de Creació d'empreses (CIRCE)** és un sistema informàtic de tramitació d'expedients electrònics que, a per mitjà del **document únic electrònic (DUE)**, duu a terme l'intercanvi de la documentació necessària per a la creació d'empreses.

Font: *Manual pràctic de supervivència en l'Administració electrònica*.

3.5. Mecanismes de mercat o quasimercat

La manera tradicional de proveïment dels serveis públics ha estat la provisió directa per part de l'administració.

Aquesta forma de provisió s'ha mostrat ineficaç per totes les raons estudiades, per la qual cosa ha sorgit la necessitat d'introduir nous mecanismes que impliquin l'adopció per part del sector públic d'eines pròpies del món privat. Aquest conjunt de mecanismes són els coneguts com a *mecanismes quasicompetitius i de mercat* (MQM) i han estat definits per l'OCDE de la manera següent:

"Aquells instruments de gestió o dissenys organitzatius públics en els quals està present almenys una de les característiques significatives dels mercats: competència, preus, descentralització, i incentius monetaris."

Aquesta definició comprèn un ventall ampli de possibilitats que van des del grau màxim de pèrdua del valor públic com les privatitzacions pures fins a la introducció de diverses mesures correctores en la prestació dels serveis públics com la introducció de mecanismes de cofinançament, la utilització de vals o xecs, la contractació externa de serveis, l'aplicació de mercats de propietat o la creació de mercats interns de competència pública.

Seguidament, analitzarem cadascuna de les figures proposades.

3.5.1. Mecanismes de cofinançament: preus, taxes i tiquets

En aquest concepte s'inclouen tots aquells mecanismes que tracten de repercutir als consumidors dels serveis públics una part del cost del servei.

Es tracta d'introduir sistemes que relacionin directament el pagament fet per la utilització d'un determinat servei públic amb el benefici que l'usuari extreu de l'ús, amb l'objectiu final que prengui consciència del seu cost i en limiti la demanda.

S'ha constatat que l'accés gratuït a determinats serveis n'estimula la demanda de manera exponencial i fa que l'abús sigui habitual. Amb aquests mecanismes s'intenta, com a finalitat última, que el consumidor prengui consciència del cost i que, per tant, se'n redueixi el consum.

Són mecanismes que giren entorn del principi de benefici: qui paga es beneficia del servei. No tothom que paga impostos té dret a utilitzar-lo, sinó tan sols aquell qui paga el servei.

S'ha de diferenciar aquesta figura d'altres també basades en el principi de benefici com és la dels **impostos afectats**. Aquests són tributs amb una finalitat definida prèviament: la recaptació va destinada a cobrir els costos de determi-

Gestió directa

Amb el terme *gestió directa dels serveis públics* s'engloben totes aquelles maneres de prestació en els quals l'administració ofereix el servei directament amb els seus mitjans o per mitjà d'entitats instrumentalitzades. En la gestió indirecta aquesta activitat correspon a una persona privada que acorda la seva prestació amb l'administració pública titular del servei previ l'oportú procés de selecció del contractista.

nats serveis i inversions (per exemple, als EUA els impostos que graven la gasolina van destinats a obres d'infraestructura i millora dels serveis de trànsit). El cost del servei, en aquests casos, es paga tant si s'utilitza el servei com si no, i aquesta és la gran diferència amb els mecanismes de cofinançament, ja que aquests només es paguen si l'usuari fa ús del servei.

La introducció d'aquests mecanismes de cofinançament respon bàsicament a tres finalitats:

- Racionar el consum.
- Facilitar informació sobre preferències individuals i la valoració dels serveis públics.
- Finançar la prestació del servei.

El cofinançament presenta uns avantatges evidents, ja que afavoreix la internalització dels costos i beneficis associats a una decisió de consum, afavoreix respostes individuals basades en els gustos i preferències propis i perquè té uns costos de recaptació inferiors als impostos. Però la utilització generalitzada d'aquests mecanismes pot ser contrària al principi d'equitat en la mesura que no té en compte el principi de capacitat de pagament. Per aquesta raó, s'han proposat una sèrie de condicions per a aplicar-los que són:

- Quan el grau d'obligatorietat, o per raons legals o per raons de fet, del consum sigui baix.
- Quan l'elasticitat del preu de la demanda sigui nul·la o molt reduïda. És a dir, que les modificacions en els preus dels serveis deixin inalterades les decisions de consum dels usuaris.
- Quan afecti serveis amb ràtios costos/efectivitat relativament baixos.
- Quan es pugui garantir l'accés als serveis a usuaris amb rendes baixes o amb més necessitats.
- Quan els costos de transacció associats a la fixació de preus, a la recaptació i al control no siguin elevats.

Només quan es produeixin aquestes condicions ens podríem plantejar la introducció d'aquests mecanismes. De totes les situacions esmentades, l'accés als usuaris de rendes baixes o amb més necessitats és la que planteja més dificultats. Es tracta de crear mecanismes que no deixin fora les persones amb rendes limitades o que no representin un sobrecost excessiu a determinades persones amb necessitats elevades (pensem en els malalts crònics). Per a mitigar aquest inconvenient, s'ha plantejat la possibilitat d'introduir determinades exempcions o deduccions per a aquests col·lectius que permetin superar les restriccions de la introducció de preus en els serveis públics.

El copagament farmacèutic a Espanya

Espanya destina l'1,8% del PIB a comprar medicaments i és el quart país en despesa farmacèutica per persona a la UE dels Quinze, mentre que en despesa sanitària és tercer per la cua. La despesa farmacèutica és elevada, no pels preus, sinó per la quantitat de medicaments consumida. Espanya és el segon país que consumeix més medicaments entre catorze països desenvolupats, segons un estudi recent encarregat pel secretari de Salut britànic. El nombre de receptes per persona ha augmentat un 21% en els últims sis anys, mentre que el preu real s'ha reduït un 10%.

La sanitat pública finança el 60% del preu dels medicaments i entorn del 90% d'alguns, majoritàriament per a tractaments crònics. Per als pensionistes i els seus dependents la subvenció és del 100% (gratuïtat). En les mutualitats públiques és del 70%, sense gratuïtat per a ningú.

La meitat del copagament es concentra en un grup reduït de malalts: el 5% dels usuaris, per als quals pot representar una càrrega elevada. El copagament dels no pensionistes es distribueix de manera notablement regressiva entre els usuaris, així que representa un esforç superior per als de renda més baixa.

L'ampliació de l'assegurança des del 60% fins a la gratuïtat del pensionista o els seus beneficiaris, a l'edat que sigui i amb independència de la capacitat econòmica, representa un augment significatiu del nombre de receptes que no s'hauria produït sense aquest canvi (risc moral): el consum per individu augmenta entorn del 25% en el primer any de gratuïtat. L'impacte financer per al sector públic (gratuïtat més risc moral) pot comportar un augment de la despesa de més del 100%.

Com es pot millorar el sistema actual de copagament? Vegem tres criteris inspirats en la teoria econòmica i l'experiència del sistema comparat que millorarien tant l'equitat com l'eficiència de la subvenció, compatibles amb qualsevol objectiu pressupostari.

- Suprimir la distinció arbitrària entre actius i pensionistes, impròpia d'un sistema nacional de salut, aplicant la mateixa subvenció a tots els pacients.
- Com que aquest sistema podria representar una barrera d'accés per a pacients que concentren un consum molt elevat i per als usuaris de renda molt baixa, per als primers es podria arbitrar un límit màxim de despesa trimestral o anual a càrrec del pacient, per exemple, 60 euros al trimestre; i per als segons, gratuïtat per a pensions i subsidis d'atur molt baixos, i per a aturats sense subsidi.
- Incentivar la prescripció dels medicaments més necessaris, eficaços i amb millor relació cost/efectivitat (menys cost per any de vida guanyat ajustat per qualitat, AVAC) mitjançant copagaments diferencials basats en criteris clínics.

Centre d'Investigació en Economia i Salut (UPF).

Font: *El Periódico de Catalunya*

3.5.2. Vals, bons o xecs consum

Els vals, bons o xecs consum són transferències limitades de diners que només es poden fer efectives en adquirir els béns o serveis definits susceptibles de ser oferts per una pluralitat d'agents, públics o privats. Es pretén introduir l'elecció de l'usuari en el procés d'obtenció de béns i serveis gestionats pel sector públic.

Per a poder implantar aquests mecanismes, es requereix un mercat competitiu, públic o privat, en què el ciutadà tingui la possibilitat real d'elecció. Serà l'usuari qui decideixi a què destina les transferències efectuades després d'avaluar les diverses alternatives. Perquè aquesta possibilitat d'elecció sigui real s'han de produir unes premisses mínimes:

- L'administració competent ha de definir les condicions mínimes que la prestació del servei ha de complir. Per establir aquestes condicions mínimes haurà d'analitzar les característiques del servei i els objectius que s'han d'aconseguir.
- Una vegada ha definit les línies mestres, haurà de fixar el nivell estàndard del servei en funció de criteris equitatius i sobre la base del cost de prestació.
- El pas següent seria crear un òrgan que acrediti que els centres productius compleixen els requisits mínims exigits. Es tracta d'establir uns mínims que assegurin la prestació d'un servei de qualitat. El control tradicional se substitueix per l'elaboració d'indicadors que garanteixin uns mínims estandarditzats de qualitat.
- S'han d'establir mecanismes de publicitat, informació i control que evitin l'exclusió de determinats col·lectius. És aquesta la crítica principal que s'ha fet en contra de la introducció d'aquests mecanismes. S'ha provat que en aquells països en què se n'ha generalitzat la implantació s'ha produït un procés de selecció per part dels productors que ha exclòs del seu àmbit de prestació aquells col·lectius que presenten uns costos alts de transacció. Es produeix un procés de selecció per part dels productors que fa que la possibilitat d'elecció del ciutadà que es pretén afavorir sigui fictícia.

Per això, és imprescindible establir mecanismes que evitin aquesta selecció i assegurin l'accés als serveis de qualsevol ciutadà independentment del seu nivell de renda o estrat social.

Amb la introducció dels vals es persegueix aconseguir diversos objectius:

- Aproximar les decisions de l'estat a les preferències dels consumidors.
- Augmentar la quantitat i diversitat dels serveis oferts.
- Estimular la participació dels productors privats en la provisió dels serveis públics.
- Millorar l'eficiència dels servidors públics que poden veure desaparèixer les seves funcions si gestionen ineficaçment els recursos o no presten serveis de qualitat davant la competència dels nous servidors privats.

Perquè la seva introducció respongui a criteris d'equitat, s'ha de garantir que el valor dels vals o xecs asseguri l'accés de qualsevol individu, independentment del seu nivell de renda, a qualsevol productor de serveis. Per tant, s'han de tenir en compte les desigualtats socials i se n'ha d'augmentar el valor per a determinats grups de renda.

3.5.3. Contractació externa

La contractació externa comporta la desintegració d'una o diverses de les activitats del procés públic de producció que passa a fer-lo el sector privat totalment o parcialment sota diferents modalitats possibles de contractació (contracte d'obres, de serveis, de subministraments, concessió, arrendament...).

És un dels mecanismes de mercat més utilitzats i suposa el resultat d'un procés de decisió sobre quina és la millor manera de prestar un servei, o bé la seva producció directa per la mateixa administració o bé l'adquisició a tercers productors. Per a escollir quina és la millor forma de prestació del servei s'ha de fer un procés d'avaluació i una vegada determinats els avantatges de la contractació externa, es produeix un procés contractual que instrumenta l'intercanvi de serveis d'una determinada qualitat i quantitat per una determinada compensació monetària. La contractació externa és una manera de separar comprador i proveïdor amb la finalitat última de millorar l'eficiència aprofitant els efectes de la competència entre els subministradors i superar les rigideses i manca d'incentius de la gestió pública.

Diversos estudis empírics han permès constatar tant els avantatges com els desavantatges d'aquests mecanismes de prestació dels serveis.

Quant als **avantatges** podem esmentar:

- Millora l'eficiència i redueix els costos pel sector públic.
- Augmenta la productivitat.
- Possibilita utilitzar sistemes de pagament en funció dels resultats obtinguts.
- Aprofita l'experiència i especialització del sector privat.
- Possibilita alliberar efectius de l'administració i que es concentrin els seus esforços en la prestació directa de serveis al ciutadà.
- Possibilita augmentar la inversió sense incrementar la despesa pública.

En relació amb els **desavantatges** que aquest sistema implica destaquen:

- L'empobriment de les condicions laborals dels treballadors de les empreses prestadores dels serveis.
- Els costos de transacció derivats del procés de contractació poden ser elevats.
- Requereix una capacitat professional elevada i sistemes perfeccionats de gestió de contractes.
- Pèrdua de la possibilitat de control per part de l'administració, sobretot en els casos de contractes de llarga durada.

Com ja hem comentat, la decisió de contractar de manera externa la prestació d'un servei determinat és la culminació d'un llarg procés d'avaluació econòmica. En aquest procés d'avaluació necessàriament l'administració haurà de tenir en compte tres condicionants:

- **L'existència de proveïdors en el mercat** capaços de prestar els serveis que s'han de contractar d'una manera efectiva i eficient.
- **La competència entre els proveïdors potencials.** La contractació externa es veurà fortament perjudicada si entre els possibles oferents no hi ha una competència real o si hi ha posicions de predomini manifest.
- **Que els costos de la contractació no superin l'estalvi volgut.** No solament haurà de tenir en compte els costos propis de la contractació, sinó que haurà d'avaluar els costos de transacció que són tots aquells inherents a la contractació externa i que poden arribar a ser molt elevats.

Només després d'analitzar i respondre aquestes qüestions estarem en condicions de decidir la forma de provisió del servei públic.

Una vegada s'ha decidit la contractació externa, poden sorgir una sèrie de problemes directament relacionats amb la necessitat d'inversions i la qualitat del servei. En relació amb el primer dels punts esmentats, la prestació del servei pot requerir fortes inversions per part del proveïdor. Si la capacitat de recuperar les inversions és baixa, correm el risc que es produeixi una falta d'inversions. Per evitar aquesta infrainversió la doctrina proposa contractes a llarg termini que facin rendibles les fortes despeses necessàries, tot i que aquest tipus de contractes també presenta forts inconvenients (pèrdua de flexibilitat, menys incentius d'eficiència, pèrdua de control per part de l'administració). El segon problema que s'ha d'analitzar és el de la qualitat dels serveis. Normalment, aquests mecanismes es regeixen per contractes incomplets ja que no preveuen totes les possibles contingències i el proveïdor pot decidir reduir els costos de prestació reduint la qualitat del servei. Només amb la introducció de mecanismes d'avaluació adequats es pot reduir aquest risc amb la complexitat que la seva introducció planteja.

3.5.4. Mercat de drets de propietat

En aquest cas, el que es persegueix és la creació d'un mercat de compra i venda de recursos comuns. Els recursos comuns són béns rivals però no excloents. Són rivals perquè en ser consumits s'exclou el consum per part d'altres, però alhora no es pot evitar que el consumeixi una altra persona, per això diem que no són excloents. Si no hi ha intervenció per a regular-ne l'explotació, el consum d'aquests béns resulta ineficient i generalment comporta la desaparició (la qual cosa es coneix com la *tragèdia dels béns comuns*).

És el cas dels bancs de pesca. Són béns rivals perquè la pesca d'un pescador exclou del consum altres pescadors, però si el pescador decideix deixar de pescar altres pescadors explotaran el banc, per això diem que són béns no excludents. Aquesta mecànica, en absència de regulació, desembocarà en un esgotament del banc i una més que possible desaparició dels recursos. Es tracta de trobar quina és la millor manera d'explotar aquests recursos comuns sense arribar necessàriament a esgotar-los. La doctrina i la pràctica administrativa han trobat la solució en la creació de mercats de drets de propietat. Amb aquesta eina, els diversos agents tenen la possibilitat d'adquirir i explotar els recursos comuns, però també tenen la possibilitat de gestionar-ne l'explotació. Així, l'agent propietari pot decidir deixar d'explotar el recurs amb la intenció de millorar-ne la rendibilitat. Aquesta autoregulació no es veurà perjudicada per la intervenció d'altres agents que ocupin el seu lloc i amb el temps els beneficis de l'agent es veuran incrementats. S'intenta crear situacions de mercat que impliquin els agents, els recursos comuns deixen de ser de lliure apropiació i passen a formar part d'un mercat controlat en què és el mateix agent propietari qui regula i gestiona la seva explotació.

Un altre exemple d'aplicació d'aquests mercats de drets el trobem en la creació de mercats de drets de contaminació.

3.5.5. Mercats interns de competència

En aquells casos en què la prestació privada resulta insuficient o hi ha fortes oposicions a la privatització, l'estat pot recórrer a la creació de **mercats de competència pública**.

Amb aquest mecanisme, es tracta de trencar el monopoli públic en la prestació del servei simulant les condicions del mercat en la provisió de béns o serveis perquè siguin organismes públics diferents els que competeixin en la prestació del servei.

Per a poder introduir aquest mecanisme és indispensable separar els fons de producció dels de finançament i els ens en competència han de disposar de prou capacitat de gestió per a respondre a les exigències dels usuaris o clients. Els destinataris d'aquests mercats podran ser els destinataris finals o l'administració. Seran aquests els qui, aplicant mecanismes d'elecció, permeten mesurar l'eficàcia dels serveis prestats i l'eficiència dels prestadors dels serveis. Perquè aquesta possibilitat d'elecció sigui creïble, les administracions han d'instaurar mecanismes que permetin penalitzar els proveïdors que funcionen de manera ineficaç. Una aplicació correcta d'aquests mecanismes exigeix la introducció de nous conceptes en les organitzacions públiques prestadores dels serveis. Així, hauran d'introduir conceptes propis de l'anàlisi de costos, conceptes de màrqueting, estratègies de compres, i flexibilització de les polítiques de personal i introduccions d'indicadors per a mesurar el rendiment dels diferents prestadors.

3.6. Nous mecanismes de control

Tradicionalment, els mecanismes de control s'han basat en un control públic de legalitat i de regularitat comptable. Aquest tipus de control no arriba a relacionar els recursos emprats amb els objectius que s'han d'aconseguir. Aquests mecanismes resulten totalment necessaris però insuficients per a aconseguir les noves funcions i directrius assignades al sector públic.

Sorgeix la necessitat d'aplicar en l'àmbit públic nous models de control de la gestió amb l'objectiu d'avaluar l'activitat pública per a comparar els resultats obtinguts amb els objectius prefixats i els mitjans emprats amb els previstos i assignats.

Entre aquests nous mecanismes de control que s'han d'implantar en les administracions públiques analitzarem, principalment, el denominat *control de gestió* dins de la teoria de les organitzacions i farem un breu esment d'altres mecanismes de control com el control financer i el sistema de seguiment de programes.

El control de gestió

És un procés que serveix per a guiar la gestió empresarial cap als objectius de l'organització i un instrument per a avaluar-la.

El control de gestió està constituït per un conjunt d'accions i estratègies que el gestor ha de fer amb la finalitat de comprovar que la institució compleix els objectius proposats.

Són eines utilitzades en el món privat i que ara resulten importants per al sector públic. Es tracta bàsicament d'establir un sistema intern de control que vagi informant contínuament del grau de compliment de les previsions respecte als objectius i resultats plantejats. Aquestes eines ens han de proporcionar informació en temps real per poder detectar de manera immediata possibles desviacions i poder prendre decisions per a adaptar-nos a un entorn canviant.

El control de gestió preveu tres aspectes diferents:

- **Control de l'eficàcia.** Permet verificar si es compleixen o no els objectius prefixats.
- **Controls de l'eficiència.** Ens ha de permetre veure la relació entre els resultats obtinguts i els recursos emprats a fi d'analitzar la millor optimització possible dels recursos disponibles.
- **Control de la qualitat.** Un resultat pot complir econòmicament un objectiu però és important conèixer amb quin índex de qualitat aconseguim aquest objectiu, és a dir, si es compleixen les expectatives dipositades.

No hi ha un model únic de control de gestió, ja que cadascun dels models que s'ha implantat haurà de respondre a les necessitats concretes de cadascuna de les institucions que s'ha de controlar, però sí que podem donar uns criteris i components comuns a tots els sistemes de control:

- Han de proporcionar informació, amb un grau de seguretat acceptable, sobre el següent:
 - El compliment de la legalitat administrativa i pressupostària.
 - El grau de fiabilitat de la informació comptable pressupostària i financera.
 - L'eficàcia, l'eficiència i qualitat dels serveis públics.
- El control és una fase instrumental dins del conjunt de la gestió administrativa, que ha d'ajudar a la direcció en la consecució dels objectius i, per tant, la seva configuració s'ha d'adaptar a les premisses següents:
 - Està integrat en la gestió operativa de l'administració.
 - Ha de tenir definits els índexs i ràtios de mesurament de les activitats.
 - Ha de mostrar els criteris que relacionin l'activitat desenvolupada i els objectius que s'han d'aconseguir.
 - Ha d'anticipar els riscos i observar desviacions.
 - Ha d'identificar els canvis en l'entorn per a facilitar l'adopció de decisions.
 - Ha de mantenir una relació racional entre els costos i els beneficis que proporciona.
 - Ha de tenir un personal específic per a fer el seguiment.
 - Ha d'estar coordinat amb la resta de mecanismes externs a l'òrgan.

Per a desenvolupar aquestes funcions, els serveis de control, com a eines fonamentals, utilitzen les tècniques d'auditoria (a les quals ens referirem més endavant) i, molt especialment, els indicadors de gestió.

Els indicadors de gestió es poden definir com aquells elements que tenen per objecte valorar l'actuació, en aquest cas concret, de les agències públiques. Són uns índexs que ens permeten avaluar els resultats obtinguts. No suposen un objectiu en ells mateixos, sinó que són eines que ens permeten identificar i concretar els objectius que s'han d'aconseguir.

La seva utilització com a eina de control i avaluació de l'activitat pública s'ha generalitzat en les últimes dècades i respon bàsicament a dos objectius:

- Servir a un millor control intern de l'organització facilitant la informació necessària als gestors per a adoptar la presa de decisions.
- I últimament, s'ha destacat com una bona eina de control extern facilitant informació rellevant als usuaris dels serveis públics.

Si bé, com ja hem avançat, la seva utilització s'ha generalitzat en el món públic, és cert que la seva implantació no està exempta de problemes. Les dificultats principals a l'hora d'introduir aquests índexs en el sector públic són:

- **Dificultats a l'hora de definir els objectius i multiplicitat d'objectius.** L'àmbit en el qual es mou el sector públic, l'absència de mercat i de claredat i precisió en els objectius que s'han d'aconseguir fa molt difícil precisar les eines que ens han d'ajudar a mesurar-los.
- **Factors no controlables.** En la consecució dels objectius, poden intervenir multitud de factors aliens a les organitzacions que coadjuvin o dificultin la seva realització i, molt especialment, l'atribució dels resultats. Es tractaria d'analitzar aquests factors i veure la seva influència en la realització dels resultats per a avaluar correctament l'activitat administrativa.
- **Existència d'objectius conjunts.** Molts dels objectius obtinguts són el resultat de l'actuació conjunta de diferents agents. Aquest treball conjunt dificulta determinar la contribució de cadascuna de les agències que hi han participat. En aquest cas, hauríem d'especificar indicadors que ens permetessin mesurar les actuacions conjuntes, atribuir resultats i fomentar eines de col·laboració.
- **Horitzó temporal.** Moltes de les activitats desenvolupades pel sector públic tenen efectes a llarg termini. Si establim indicadors que mesurin resultats a curt termini podríem incentivar actuacions de durada temporal curta en perjudici de programes de termini més llarg. Seria necessari introduir indicadors que ens permetessin mesurar resultats a llarg termini per a evitar aquests inconvenients.

El segon mecanisme de control al qual hem fet referència és el control financer. Es tracta d'un control intern, de caràcter horitzontal aplicable a tota l'administració, que han de dur a terme òrgans especialitzats i que té per objectiu dur a terme un control financer de l'activitat administrativa. Aquest control financer pretén no només verificar el compliment de la legalitat sinó verificar si l'actuació dels gestors públics ha estat eficient i eficaç. És a dir, si els objectius s'han aconseguit amb els mínims costos possibles i la inexistència d'altres alternatives econòmicament millors en la prestació del servei. Per a dur a terme aquest control financer, s'utilitzen les auditories. Aquestes auditories poden ser:

- De **regularitat**. Destinades a comprovar el compliment de normes, disposicions i directrius.
- **Operatives**. Examinen les operacions, programes i activitats per a avaluar el seu nivell d'eficiència en els resultats obtinguts i en els recursos emprats.

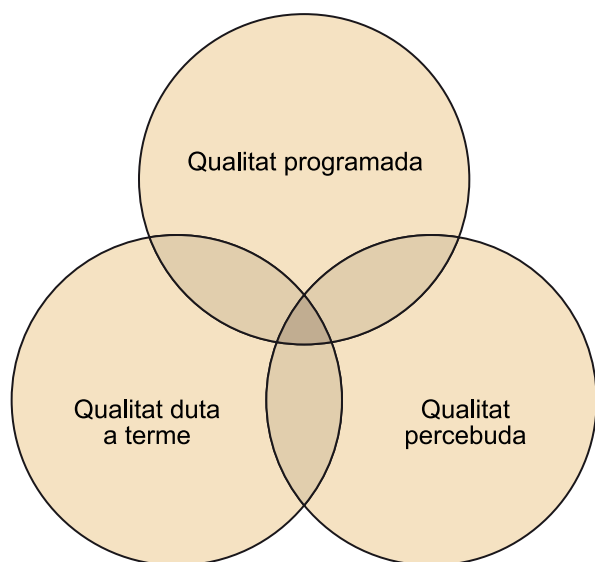
La introducció d'aquestes noves eines de control respon a un objectiu últim.

Prestar uns serveis públics de més **qualitat**.

Seguidament, farem una petita introducció a aquest terme.

Són moltes les definicions de *qualitat* utilitzades per la doctrina. Des de les que posen l'accent en l'oferta i que la defineixen com a compliment de les especificacions, a aquelles que se situen en la perspectiva del client i la defineixen com l'adequació a l'ús. Partim del concepte que partim, un distinció de gran importància és la que distingeix entre *qualitat programada*, *qualitat realitzada* i *qualitat percebuda*. La primera fa referència a la que la institució pretén donar, la segona al resultat obtingut i l'última a la percebuda pel receptor dels serveis. El nivell òptim de qualitat estarà situat en l'espai de convergència que hi ha entre les diferents òptiques.

Concepte de *qualitat*



Perquè una organització respongui a uns nivells òptims de qualitat ha d'establir unes fases determinades:

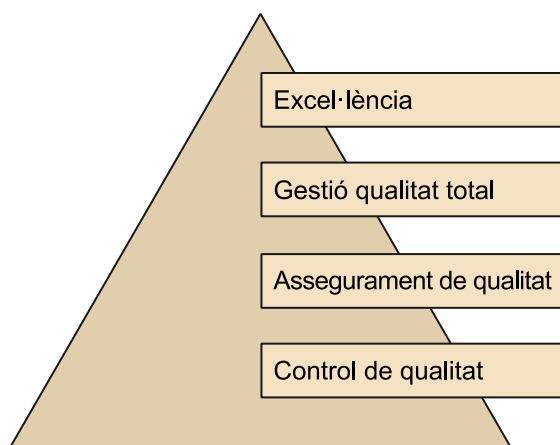
- **Etapa 1: control de qualitat.** El producte o servei respon a les característiques dissenyades. L'eina desenvolupada per les administracions que més s'apropa a aquest concepte són les cartes de serveis: són documents mitjançant els quals una administració informa els ciutadans sobre els serveis que presta i el compromís de qualitat al qual se sotmet.
- **Etapa 2: assegurem de la qualitat.** Apareix quan els directius tracten d'assegurar-se que l'establiment i desenvolupament dels processos responen a pràctiques generalment acceptades. Es coneix amb el nom de *bones pràctiques*. Les normes ISO responen a aquest concepte.

- **Etapa 3: gestió de qualitat total.** Apareix quan tots els components de l'organització tracten de donar al client allò que vol.
- **Etapa 4: excel·lència.** La necessitat de millorar en la prestació de serveis ha fet desenvolupar els anomenats *models d'excel·lència*. Aquests models recullen les pautes de la gestió que s'estima que ajudaran a aconseguir d'una manera plena i eficient els objectius de l'organització. És el model de referència que contribueix a aconseguir el nivell de prestació acceptable.

Entre els diferents models d'excel·lència desenvolupats es poden destacar:

- El model de gestió de qualitat basat en la norma ISO 9001/2000. L'Organització Internacional per a la Normalització (ISO/CEN) fixa les condicions mínimes que ha de tenir el sistema de qualitat d'una organització per a la gestió de la qualitat dels seus productes i serveis amb vista als clients.
- El model de gestió de la qualitat EFQM (European Foundation for Quality Management). El van fundar els presidents de catorze grans empreses amb el suport de la Comissió Europea. Recull les reflexions i les experiències quant a la millora en les organitzacions sobre la base del concepte d'*excel·lència*. És un model aplicable tant a les empreses privades com a les públiques.
- El model CAF (*common assessment framework*) suposa l'adaptació del model EFQM a l'administració pública.

Etaques d'un servei de qualitat



3.7. Incentius

Directament relacionats amb la introducció de mecanismes de control i amb l'establiment d'objectius i la introducció d'indicadors hi ha la introducció dels anomenats *incentius de gestió*. Als incentius se'ls identifica amb l'establiment de recompenses o sancions monetàries o en espècie associades a determinades actuacions.

El problema de generar els incentius necessaris perquè els empleats d'una organització desenvolupin l'esforç adequat afecta tant el sector públic com el privat. Però al món públic la introducció dels incentius presenta una problemàtica especial derivada principalment de dos factors:

- **Les restriccions a les quals s'enfronta el sector públic.** L'administració actua sotmesa als principis de legalitat i objectivitat que complica la introducció de discriminacions salarials derivades necessàriament de l'aplicació de polítiques d'incentius.
- **Els problemes de mesurar la productivitat en el món públic.** Molts dels serveis que ofereix l'administració són de caràcter gratuït i es presten en règim de monopoli, cosa que dificulta la seva valoració en termes monetaris.

A l'hora d'estudiar la introducció d'incentius, es fa imprescindible l'anàlisi del **model principal-agent**.

Aquest model parteix de la base d'un principal que requereix un agent per a la realització d'una tasca determinada.

Per dur a terme aquesta tasca, l'agent haurà de fer un esforç determinat, que denominarem e . El resultat final estarà directament relacionat amb l'esforç de l'agent, com més s'esforci més bon resultat obtindrà el principal. D'altra banda, l'esforç tindrà un cost per a l'agent, $C(e)$, i per tant, si volem que l'agent s'esforci l'haurèm de compensar. Però el principal no pot observar l'esforç de l'agent i l'única manera d'avaluar-ne el rendiment és valorant els resultats obtinguts ($X(e)$). El problema és que ni l'esforç de l'agent ni els costos d'aquest esforç es poden incloure en el contracte i, per tant, no es pot obligar directament l'agent a realitzar un esforç eficient. Per a resoldre aquest problema, haurem d'analitzar la quantitat d'esforç que l'agent està disposat a dedicar a realitzar la tasca. Suposem que l'única preocupació de l'agent és la seva remuneració. Llavors l'agent farà l'esforç que maximitzi la diferència entre la seva remuneració i el cost de l'esforç. Si la seva retribució és fixa, l'agent minimitzarà l'esforç ja que el seu únic objectiu serà minimitzar els costos i, per tant, haurem d'esperar que l'agent faci el mínim esforç necessari.

Si, per contra, el principal ofereix a l'agent un contracte en el qual el seu salari depengui dels resultats igual que depèn el benestar del principal, l'agent farà un esforç eficient ja que maximitzant la diferència entre remuneració i esforç, està maximitzant la diferència entre la utilitat del principal i el seu esforç. Per tant, una remuneració que sigui idèntica a l'objectiu del principal menys una part constant resoluria el problema dels incentius. Es tracta, en definitiva, de relacionar les retribucions dels agents amb els resultats obtinguts amb l'objectiu final de generar incentius suficients perquè l'esforç de l'agent sigui eficient.

L'aplicació d'aquestes polítiques d'incentius lligades als resultats al món públic xoca amb unes estructures laborals i culturals determinades que en dificulten la implantació.

Recordem les característiques del model funcionarial de l'estat burocràtic:

- L'accés a la funció pública està reglat i estandarditzat segons criteris de mèrit i capacitat. La via ordinària d'accés és l'oposició.
- La condició de funcionari atorga a l'empleat una gamma àmplia de drets, entre els quals destaquen la permanència i la immobilitat.
- La carrera administrativa està rígidament predeterminada pel grau o escalafó d'accés. La promoció, bàsicament limitada dins del cos al qual es pertany, està determinada per l'antiguitat.
- Els salaris estan lligats a la categoria professional a la qual es pertany i a l'antiguitat. Els components variables de productivitat tenen una incidència molt baixa i la seva aplicació s'enfronta a criteris d'objectivitat.

Aquestes premisses dificulten la introducció d'una política d'incentius adequada. Resulta necessària la introducció de reformes que modifiquin el marc laboral en les administracions públiques. Aquestes reformes, orientades bàsicament a aconseguir més cotes de flexibilitat, aplicades a la majoria dels països de l'OCDE s'han orientat cap al següent:

- Més preocupació per la planificació de les necessitats de personal actualment gairebé inexistent. Es tracta d'implantar veritables polítiques de gestió de personal que permetin avaluar les necessitats, identificar ineficàcies i dotar el sector públic del personal que s'adapti als seus veritables objectius.
- Introducció de mecanismes de flexibilització i individualització. Hi ha una tendència a eliminar la forta regulació que regeix les relacions laborals en les administracions públiques. Es pretén dotar els gestors d'un grau de discrecionalitat més elevat que permeti adoptar mesures individualitzades en

la selecció de personal. Però la seva introducció també pot implicar serioses dificultats. Així, la introducció de més flexibilitat, és a dir, atribuir més poder discrecional als gestors de les unitats i els serveis i reduir la força de les regles formals generals, pot anar en detriment no només de la cohesió del sistema de funció pública, sinó sobretot de la coherència en l'actuació administrativa, ja que fa l'acció administrativa menys previsible, menys transparent i menys revisable pels sistemes de control extern (tribunals administratius, tribunals de comptes, *ombudsman*, etc.) perquè la subjecció a les regles es reemplaça per la discreció gestora, és a dir, la decisió pública deixa de ser objectiva i inevitablement es fa més arbitrària.

- Augment de les polítiques de formació.
- Aplicació de mecanismes d'avaluació del rendiment. La majoria de països de l'OCDE han introduït mecanismes d'avaluació de resultats que permetin retribuir l'obtenció de determinats objectius per part dels òrgans gestors. Aquests incentius s'han traduït en la implantació de premis, bons o altres tipus d'avantatge relacionat amb la promoció de l'empleat avaluat positivament.
- Millora dels sistemes de selecció de personal. Les tendències apunten a l'abandonament de polítiques de contractació massives, basades en els principis d'objectivitat i mèrits per a establir processos expressament creats per a cobrir determinades vacants i que permetin una selecció individualitzada i d'acord amb les necessitats del lloc que s'ha d'ocupar.

Personal al servei d'administracions públiques a Espanya - juliol 2009

| | Nombre d'efectius | % |
|----------------------------------|--------------------------|----------------|
| Adm. pública estatal | 583.447 | 21,9% |
| Adm. comunitats autònomes | 1.345.577 | 50,6% |
| Adm. local | 627.092 | 23,6% |
| Universitats | 102.894 | 3,9% |
| Total | 2.695.010 | 100,00% |

Font: *Butlletí Estadístic del Personal al Servei de les Administracions Públiques*.
Ministeri d'Administracions Públiques

3.8. Resum

L'organització administrativa actual, que es basa en estructures burocràtiques, no respon a les necessitats que planteja un entorn canviant.

L'NGP ens planteja la necessitat d'abordar reformes profundes a tots els nivells que serveixin per a adequar l'administració i permetin donar resposta als nous reptes plantejats d'una manera més eficient i eficaç.

Les reformes plantejades inclouen tant reformes d'índole organitzativa i presupostària com la introducció de mecanismes de mercat o quasimercat, la introducció de nous mecanismes de control i d'incentius per a fomentar i avaluar una millor tasca administrativa.

Els mecanismes de mercat objecte d'estudi van des de la figura del copagament, fins a la introducció de bons o vals, passant per la contractació externa o la creació de mercats interns de competència.

La introducció de nous mecanismes de control respon a la necessitat de superar els controls merament de legalitat per a introduir els denominats *controls de gestió*, la finalitat dels quals és vincular l'actuació administrativa a uns objectius prefixats.

Íntimament unit a aquests mitjans de control, hi ha la introducció de nous incentius que permetin premiar o sancionar el compliment o la desviació dels objectius fixats.

3.9. Bibliografia

Albi, E.; González-Paramo, J. M.; López Casanovas, G. (2009). *Gestión Pública*. Ariel Economía.

González Rabanal, M. C. (2008). *La acción y los retos del sector público*. Madrid: Delta Publicaciones.

López Casanovas, G.; Puig-Junoy, J.; Canuza, J. J.; Planas Miret, I. (2003). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. La Caixa ("Colección Estudios Económicos").

Mendoza, X.; Vernis, A. (2007). *L'Estat Relacional i les transformacions de les administracions públiques*. Escola d'Administració Pública Generalitat de Catalunya.

