

El sector públic

Introducció

Fins aquest punt del material didàctic, hem vist que els béns i serveis s'han distribuït per mitjà de mercats en què els agents són privats (individus, famílies, empreses). En realitat, però, l'estat influeix de manera molt decisiva en els mercats de qualsevol economia avançada, fins al punt que per a designar el sistema econòmic vigent en el nostre entorn es parla indistintament d'economies *de mercat* o d'economies *mixtes*. De fet, és difícil viure al marge de les activitats de l'estat.



L'expressió *mixtes* indica que tot i que moltes activitats es fan dins els límits de l'àmbit privat, l'estat hi influeix sensiblement.

Exemple

A tall d'exemple, en una comunitat autònoma com Catalunya hi ha prop d'un miler de governs, entre l'estatal, l'autonòmic i els locals. Molts de nosaltres hem nascut en hospitals propietat de la Seguretat Social, estudiem en escoles públiques o semipúbliques, conduïm automòbils sotmesos a un estricte codi de circulació o ens traslladem d'aquí cap allà en ferrocarrils propietat de l'Estat, rebem transferències per atur, paguem impostos per gairebé qualsevol activitat que fem i, finalment, rebem més transferències quan ens jubilem. En cas de conflicte amb un productor, amb un altre consumidor o amb el mateix Estat, el sistema judicial haurà de resoldre el litigi. Si volem influir en la vida de la comunitat ens podem inscriure en un partit i concórrer a unes eleccions, o podem exercir un grau molt més petit de compromís limitant-nos a votar en favor dels que ens representin millor. Fins i tot coses senzilles com ara passejar un animal domèstic, contractar el subministrament d'aigua potable o posar un anunci en una façana estan sotmeses a regulació pública.

Tot plegat no és casual. Quan arriba el moment de definir les regles bàsiques del joc col·lectiu, les economies de mercat no acostumen a deixar a l'estat un paper secundari i residual, sinó que li atribueixen un camp ampli d'actuació.



De fet, una ullada al títol setè de la Constitució espanyola de 1978 deixa clar que "Es reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica. [...]" (art. 128.2) i que "Els poders públics atendran a la modernització i al desenvolupament de tots els sectors econòmics [...]" (art. 130.1). És més, "l'Estat, mitjançant llei, podrà planificar l'activitat econòmica general per a atendre les necessitats col·lectives, equilibrar i harmonitzar el desenvolupament regional i sectorial i estimular el creixement de la renda i de la riquesa i la distribució més justa d'aquesta darrera" (art. 131.1).

De totes maneres, les *cavil·lacions* i *vacil·lacions* sobre l'oportunitat de la intervenció de l'estat ens vénen de lluny i, previsiblement, duraran molt temps encara. Al segle XVIII els economistes de l'escola mercantilista assignaven a l'estat un paper actiu, que Adam Smith va desmuntar parcialment l'any 1776, amb la seva descripció d'una "mà invisible" sensacional que empeny els mercats a produir el nivell més gran de benestar possible. Des d'aleshores, la professió es va dividir: significativament, mentre que alguns seguidors d'Adam Smith citen el mestre per argumentar a favor de les virtuts d'un estat reduït en volum i funcions, altres deixebles el citen per argumentar a favor d'un estat regulador i potent, que corregeixi activament els inconvenients que tenen els mercats quan es desfermen.

1. El concepte econòmic de sector públic

- Definició i funcions del sector públic

1.1. Definició i funcions del sector públic

Qualsevol estudiant de ciències polítiques podria parlar sense aturador sobre el concepte de sector públic, i explicaria les enormes diferències que hi ha entre els conceptes govern, estat, sector públic i administració.



Per a nosaltres, però, el terme sector públic farà referència a qualsevol activitat pública, tant les que són més aviat de caire administratiu, exercides per qualsevol de les administracions públiques, com les activitats empresarials i financeres que duu a terme el sector públic empresarial.



Taula

El quadre següent mostra la composició del sector públic i el nom que reben els pressupostos segons els tipus d'administracions públiques que inclouen.

		Pressupost	
Sector públic	de l'estat	general de l'estat	de les administracions públiques
1. Administracions públiques			
1.1. Administració central		X	X
1.1.1. Administració de l'estat	X		
1.1.2. Organismes autònoms administratius			
1.2. Seguretat social		X	X
1.3. Administracions territorials			X
1.3.1. Comunitat autònomes			
1.3.2. Corporacions locals (ajuntaments, diputacions, etc)			
2. Sector empresarial			

No hi ha un pressupost consolidat del conjunt del sector públic, perquè la part empresarial està constituïda per empreses molt diverses, sovint regides més pel dret privat que no pas pel dret públic. Per tant, quan es parla d'ingressos i despeses del sector públic en general es pensa en **els ingressos i les despeses de les administracions públiques**.

Ja hem dit, però, que per a nosaltres tots aquests conceptes (govern, estat, sector públic, administració) seran bàsicament sinònims els uns dels altres, i els usarem indistintament en el sentit ampli de "poders públics" de l'article 130.1 de la Constitució, ja que ens interessarà més quins són els impostos o quina és la despesa pública que no pas quina és l'Administració pública que l'ha fet. Amb qualsevol d'aquelles denominacions voldrem designar el conjunt d'organismes i institucions dirigides per persones triades directament o indirectament com a resultat d'un procés electoral i que, a més, tenen uns certs **drets de coacció** que no tenen els agents privats.



L'estat pot fer coses que no són permeses als agents privats (com ara emetre diners, expropiar béns o percebre impostos), alhora que pot restringir l'activitat dels agents privats (pot impedir la construcció d'un edifici en un determinat terreny, la venda de determinats productes o subhastar el dret de vendre'n d'altres).



Per a fixar idees, denominarem *govern*, *estat* o *sector públic* qualsevol dels tres poders bàsics definits en qualsevol constitució similar a la nostra: el poder legislatiu (constituït per les Corts Generals, que tenen atribuïda la potestat legislativa), el poder judicial (al qual correspon la potestat jurisdiccional, de jutjar i fer complir les sentències) i el poder executiu (encomanat al Govern per a dirigir la política interior i exterior del país i l'Administració civil i militar). Són part del **sector públic de l'economia** el conjunt d'administracions públiques, de qualsevol nivell (l'Administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i les administracions locals) i el seu sector empresarial.



Aquesta no és una gran definició. En l'economia espanyola inclou ens tan diversos com ara l'Institut Nacional de la Seguretat Social, la Comissió Nacional del Mercat de Valors i el Tribunal de Defensa de la Competència, a més d'un munt d'altres entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents d'alguna Administració. D'altra banda, la definició sovint no permet de discriminar fàcilment si una institució és pública o privada (en són un exemple clàssic les cambres de Comerç), però a efectes de l'assignatura serà una definició suficient, en especial si hi afegim un inventari de les funcions que desenvolupa el sector públic.



En la seva versió més reduïda, l'estat defineix el marc institucional en què individus i empreses duen a terme les seves activitats de consum i producció i en garanteix el manteniment. Correspon al govern les activitats de policia i defensa, la definició i la garantia del marc legal (en particular, dels drets de propietat), i vetllar perquè les activitats econòmiques es puguin desenvolupar amb normalitat en el si del marc institucional.



Ja sabem, però, que en els darrers cent anys les coses han canviat substantivament i que l'estat s'ha convertit ell mateix en un agent econòmic, de manera que ja no es limita a proveir la societat de serveis públics. En la pràctica, a més de regular i coordinar el funcionament dels mercats, l'estat compra i ven béns i serveis en una quantitat enorme, fa d'empresari (sovint en substitució del sector privat) i té altres papers essencials, que justifiquen tradicionalment la seva intervenció en els mercats:

- Estableix la política econòmica general a la recerca d'objectius generals en matèria d'estabilitat macroeconòmica (ocupació, preus, creixement econòmic).
- Té la possibilitat de millorar l'eficiència dels mercats, amb la qual cosa influeix en l'assignació de recursos.
- Pot ajustar la distribució de la renda i la riquesa a la que la societat considera equitativa.

Dissortadament, la presa de decisions públiques no és ni senzilla ni planera. La dificultat en la presa de decisions, que deriva que cada agent té preferències i objectius diferents en matèria de provisió col·lectiva de béns, entrebanca la intervenció pública i el resultat final de la intervenció pública pot ser molt diferent del que s'havia pretès.

Noteu, doncs, que l'estat té, pel cap baix, dos tipus d'incidències: directa i indirecta.



Des del punt de vista directe, macroeconòmic, la seva despesa en consum i inversió determinen en gran manera la demanda agregada de l'economia. Al cap i a la fi, en els països de l'OCDE les despeses de les administracions públiques representen normalment entre el 40% i el 50% del producte interior brut (PIB) dels països.



Des del punt de vista indirecte, a més, l'activitat del sector públic afecta la renda disponible de les famílies i les empreses, l'estructura de costos, el nivell de preus i la productivitat de l'economia. Per tant, l'anàlisi de l'activitat del sector públic és essencial per a entendre com funciona l'economia.



En resum, en les economies mixtes de mercat les funcions del sector públic i els instruments de què disposa per a influir en l'activitat econòmica es poden resumir en quatre grans apartats: un d'institucional (establir el marc jurídic) i tres d'estrictament econòmics (estabilitzar l'economia, assignar els recursos i redistribuir la renda). Tots aquests apartats són normatius.



És a dir, descriuen com hauria de ser el comportament de l'estat perquè l'economia funcionés millor del que ho fa quan els mercats no estan subjectes a cap control.

Funcions del sector públic

Establir el marc jurídic i legal que regirà l'economia de mercat

Dirigir la política d'estabilització

Influir en l'assignació de recursos per a millorar l'eficiència

Establir programes de redistribució de la renda

Establir el marc jurídic i legal que regirà l'economia de mercat



Correspon a l'estat la fixació de les lleis, normes i reglamentacions que defineixen el marc legal en què es desenvolupa l'activitat econòmica. Hi ha lleis sobre gairebé qualsevol aspecte del funcionament ordinari de la societat. L'estat fixa les regles del joc econòmic a les quals s'han de sotmetre les famílies, les empreses i també l'estat mateix.



Exemple



Així, l'estat defineix el concepte de propietat privada i el seu abast (per exemple, no tothom està autoritzat a emmagatzemar benzina i productes pirotècnics a casa), descriu quin ha de ser el paper dels sindicats i de les patronals, com s'han d'elaborar els contractes, quin grau de seguretat, d'higiene laboral i de protecció social es vol tenir, quina ha de ser la protecció dels consumidors pel que fa a publicitat, sanitat, contaminació, etc.; declara il·legals i persegueix activitats com ara la venda de droga, el contraban, el frau i d'altres; regula les conductes econòmiques i els monopolis, grans i petits –no tothom pot obrir lliurement una farmàcia. En sentit estricte, ni la venda ambulatant està exempta de regulació.

Algunes activitats regulades poden tenir el seu origen en un mal funcionament del mercat, però no sempre. En qualsevol cas, la reglamentació emanada del govern per a administrar el comportament econòmic ha augmentat extraordinàriament els darrers cinquanta anys, de manera que cap govern del món no renuncia ara a regular molts aspectes de l'economia que en el passat quedaven al criteri dels agents privats. La llista de sectors regulats en qualsevol país avançat és molt àmplia (producció d'energia, sanitat, transport per qualsevol mitjà, ensenyament, comunicacions, etc.), i els aspectes en què la regulació és vigent són molt diversos: contaminació, relacions laborals i socials, preus i salaris, durada de les jornades laborals, etc. D'aquesta manera l'estat estimula els agents privats perquè duguin a terme o abandonin certes activitats.

Ara bé, ja s'ha avançat que fins i tot quan se n'aconsella la regulació pot funcionar malament, és a dir, que el seu resultat no és el volgut. Al cap i a la fi, l'anàlisi econòmica pot influir en el comportament dels organismes reguladors i en les seves pràctiques, però no és l'única consideració que tenen present els legisladors. Aleshores hi ha un reflux d'opinió i s'alcen veus a favor d'una **desregulació dels mercats**.



Dirigir la política d'estabilització

El paper de l'estat en els cicles és un problema macroeconòmic que queda fora de l'abast d'aquest text. La idea, però, és que les variables macroeconòmiques (ocupació, preus, taxes d'interès) experimenten alteracions periòdiques, de manera que s'alternen etapes de prosperitat i d'increments de la renda amb etapes de depressió. Correspon a l'estat fer més suaus les oscil·lacions, les sotragades i les expansions associades als cicles econòmics, que es tradueixen dramàticament en atur i, sovint, en inflació. Per a fer-ho, el govern disposa d'alguns instruments, singularment de les polítiques de demanda, administrades per mitjà del control de la despesa pública i dels impostos (política fiscal) i de les polítiques referides al control de la quantitat de diners i del crèdit disponible en l'economia (política monetària).



Què fa l'estat com a productor i comprador?

El paper **productor** de l'estat s'acostuma a centrar en sectors considerats estratègics i a proveir béns rellevants per al bon funcionament del col·lectiu. Aquesta segona activitat és especialment important quan aquests béns i serveis tenen el caràcter econòmic de públics.



Siderúrgia, electricitat, energia, etc.



Parcs infantils, carreteres, transports, defensa, etc.



Aquest concepte es veurà detalladament més endavant, però ja podem avançar que no té res a veure amb el fet que el propietari sigui públic o privat, sinó més aviat amb el fet que són béns que difícilment poden ser produïts pel sector privat.

Algunes vegades l'estat fabrica béns denominats *preferents*, que són de consum obligatori per a tots els membres del país, independentment del seu nivell de renda. Cal dir de seguida que tot i que aquests béns siguin de consum obligatori no és necessari que l'estat els subministri.



L'educació, la sanitat i l'habitatge.

Com a **comprador**, el paper de l'estat acostuma a estar lligat al desenvolupament normal de les seves funcions (compra d'edificis, treballadors, equipament informàtic, etc.) per a fer funcionar l'ensenyament, la sanitat, etc.

Amb aquestes mesures el govern prova de mantenir l'economia de manera més o menys permanent en una situació de plena ocupació i de baixa inflació. No sempre ho aconsegueix, és clar, però mira de suavitzar els cicles.

Pel que fa a la **valoració de la producció del sector públic**, un aspecte important que cal tenir present és que, com en el cas del sector privat, es mesura pel valor afegit que genera.



És a dir, per la diferència entre el valor del que es produeix i el valor de les compres necessàries per a produir-lo.

En el cas del sector privat el valor de la producció és senzill de mesurar: el dona el seu preu de mercat. En el sector públic, en canvi, la majoria dels béns produïts no es ven (l'usa el mateix sector públic) o no té preu de mercat (el sector públic la cedeix gratis als consumidors o a un preu subvencionat). Això obliga a mesurar la producció del sector públic pel cost dels factors. Ara bé, si el govern augmenta els salaris dels funcionaris un 10% això vol dir que la producció del sector públic també creixerà un 10%. En el sector privat aquesta paradoxa no passa, perquè el valor afegit es destina al pagament de salaris i de benefici, de manera que si els salaris pugen un 10% els beneficis cauen un 10% i el valor afegit no es modifica. És per aquesta raó que quan es presenten dades de la importància del sector públic sempre **s'acompanyen d'altres mesures**, a més del valor de la producció, com ara el nombre d'ocupats.



En condicions ideals i generalitzades de competència perfecta l'assignació de tots els recursos seria eficient i la intervenció de l'estat seria innecessària. Sovint, però, els mercats no funcionen en règim de competència perfecta, i el seu funcionament no és eficient. D'aquestes situacions en què el funcionament espontani del mercat produeix solucions d'equilibri (un preu i una quantitat) poc satisfactòries i que tenen costos socials que es poden evitar se'n diu fracassos del mercat. Cal entendre bé que quan parlem de fracassos del mercat no volem dir que el mercat no funciona bé, sinó que la solució que ofereix de manera espontània no és la millor possible, i per això en teoria l'estat podria ajustar o orientar activament el seu funcionament, per tal que els resultats encaixin millor amb els que un considera desitjables.



Per quines causes hi pot haver un fracàs del mercat?

Hi ha moltes raons per les quals els mercats poden fracassar: durant uns quants anys el gremi d'economistes es va aficionar a l'esport de trobar causes per les quals els mercats fracassen. N'hi ha a dotzenes. De totes maneres, sempre se'n destaquen tres:

- **Competència imperfecta:** quan les empreses poden incidir sobre els preus dels béns; un cas extrem és el monopoli.
- **Externalitats:** quan una activitat de consum o producció afecta productors o consumidors que no han pres part en el consum ni en la producció.
- **Béns públics:** mercaderies molt demandades per la societat, però que els mercats no poden proveir per les seves característiques especials.

En qualsevol cas, la idea central és que l'assignació socialment volguda dels recursos no sempre s'obté a partir del lliure funcionament dels mercats, i això justifica la intervenció de l'estat en aquells mercats.



Demaneu-vos què passa quan la mida eficient de les empreses és massa gran per a admetre que els mercats tenen una estructura competitiva, o quan el control sobre els avenços tecnològics és limitat, de manera que no hi ha incentius per a invertir en recerca i desenvolupament, perquè altres empreses podran explotar impunement els nostres descobriments, o quan el mercat de treball no paga salaris similars a persones que des del punt de vista de la seva productivitat són similars, etc.



L'eficiència econòmica i la desigualtat són dos aspectes perfectament compatibles, de manera que si el nivell d'excedent és prou gran no hi ha motiu per a no dedicar una part de la renda a garantir uns nivells mínims de salut, d'alimentació i de recursos a tota la població.



En el mòdul següent, que se centra en el mercat de factors i distribució, es dedica un apartat a comprovar que el govern pot alterar la distribució de la renda que resulta del funcionament ordinari dels mercats. Ho pot fer de la manera següent:

- mitjançant impostos,
- mitjançant transferències, o



Pagaments pels quals el sector públic no perd cap contrapartida econòmica directa, com ara els subsidis de jubilació i les ajudes familiars per fills.

- mitjançant la política de despesa pública en les zones en què la renda és més baixa.

Per a finançar les seves despeses el sector públic fixa impostos, que constitueixen una part dels seus ingressos totals. En general, tot i que els ingressos dels governs han augmentat any rere any, les despeses ho han fet més ràpidament, sovint per cobrir urgències impensades.

És normal veure els impostos amb suspicàcia (al cap i a la fi, impliquen una exacció sobre la renda si són directes o un sobrepreu si són indirectes), però convé fer unes consideracions bàsiques sobre la seva naturalesa i la seva funció.



N'hi ha relativament pocs, en el sentit que el gruix de la recaptació tributària de l'estat es fa amb un nombre petit d'impostos, cinc o sis. La raó és que dissenyar impostos ben comportats és difícil. D'altra banda, es vol que els impostos siguin equitatius (justos, és a dir, han de repartir adequadament l'esforç tributari entre la població), neutrals (el sistema impositiu no hauria de distorsionar les decisions dels compradors i dels venedors ni el funcionament del mercat) i senzills (perquè els costos de la seva gestió no siguin desmesurats i no vagin contra la finalitat recaptadora).



No solament serveixen per a finançar les despeses públiques, encara que aquesta és la seva funció bàsica, en anivellar la capacitat de despesa dels agents privats i permetre el finançament de la despesa pública. Ben al contrari, els impostos també tenen altres funcions. En particular, serveixen per a influir en l'assignació dels recursos, incentivant o desanimant la producció de determinats béns i serveis. En principi el mecanisme és senzill: si es taxa un producte que es vol que es consumeixi menys, el seu preu augmentarà i, en conseqüència, la quantitat venuda disminuirà. Això passa, per exemple, amb el tabac. Recíprocament, l'estat pot subvencionar el preu de béns considerats desitjables, per tal de reduir-lo i permetre'n un consum més abundós (per exemple, de medicaments, d'ensenyament i d'altres béns similars). Impostos i subvencions alteren els preus relatius i això té un efecte indirecte sobre l'equilibri dels mercats. Per tant, el govern influeix en l'assignació dels recursos mitjançant les seves decisions en matèria de despesa, de recaptació d'impostos i d'assignació de subvencions i de transferències al sector privat.

Un problema addicional és que en determinades circumstàncies serà possible que els productors repercuteixin sobre els compradors els impostos que graven la seva activitat, de manera que no sempre és senzill calcular quina serà la incidència d'un impost concret. En altres paraules, **no sempre és senzill saber qui paga els impostos**.

- El pressupost de l'administració de l'estat

1.2. El pressupost de l'administració de l'estat

Per descomptat, el pressupost és la materialització del pla econòmic i polític del govern per al període en què estigui

vigent. Darrere el pressupost hi ha un **procés de decisió política** orientat a comprometre una determinada assignació de recursos en un programa concret d'actuació governamental, hi ha una declaració de quins són els objectius del poder públic en matèria d'estabilització de l'economia, creixement, distribució de la renda, etc.

A Espanya el pressupost de l'Administració de l'Estat no és altra cosa que un document elaborat pel Govern i aprovat pel Parlament que conté la informació següent:

- El valor màxim de les despeses que el poder legislatiu autoritza el poder executiu a gastar en el període d'un any.
- Una estimació dels ingressos.



Formalment, el pressupost és una llei del Parlament. El cicle pressupostari funciona, en termes generals, de la manera següent: d'acord amb el que diu l'article 134 de la Constitució del 1978, correspon al Govern l'elaboració de l'avantprojecte i la seva presentació al Parlament, com a màxim tres mesos abans que expiri el pressupost anterior. Per tant, durant la tardor de l'any anterior a la seva entrada en vigor, l'avantprojecte s'examina, es discuteix i s'esmena en el Parlament i, si el Govern aplega prou vots, finalment s'aprova i entra en vigor el primer dia de l'any en què s'ha d'executar.

Pel que fa a la redacció de la Llei de pressupostos i a les esmenes, hi ha una restricció important: tot i que l'Estat té atribuïda la potestat originària de crear tributs (art. 133 de la Constitució), no els pot crear mitjançant la Llei de pressupostos, sinó que només els pot modificar. En cas que el nou pressupost no s'aprovi es consideren automàticament prorrogats els pressupostos de l'any anterior.

Durant l'any de vigència de la Llei de pressupostos el Govern va duent a terme els programes de despesa previstos, controlat per un grup especial de funcionaris que fiscalitza els actes de despesa a mesura que es van duent a terme (interventors), i per l'actitud vigilant del Parlament. Un cop s'acaba l'any d'execució del pressupost, s'inicia una fase de control extern jurisdiccional, dut a terme per un òrgan que depèn del Parlament, no del Govern (a Espanya és el Tribunal de Comptes i a Catalunya, la Sindicatura de Comptes), i també polític, ja que el Parlament ha d'aprovar un compte general de liquidació del pressupost.

Classificació econòmica del pressupost

El pressupost de l'estat classifica les entrades de la manera següent:

- **Ingressos corrents:** impostos cobrats, taxes, rendes patrimonials, interessos, beneficis.
- **Ingressos de capital:** per venda d'actius reals i per transferències de capital.
- **Operacions financeres:** contractació de crèdits i emissions de deute.

Les sortides també es classifiquen en aquests mateixos grups:

- **Despeses corrents:** la remuneració dels funcionaris, les compres de béns i serveis i els interessos pagats pel deute públic viu.
- **Despeses de capital:** les efectuades per inversions reals (obres públiques) i transferències de capital a institucions públiques.
- **Operacions financeres:** la concessió de crèdits i l'amortització del deute.



L'administració desenvolupa el paper de deutora en el retorn del volum principal de crèdits que contracta.

El pressupost de l'estat sempre està equilibrat. En tot cas, es parla de *dèficit* o *superàvit públic* per a designar la diferència entre els ingressos i les despeses corrents. La suma dels dèficits vius d'anys anteriors rep el nom de *deute públic*.

Exemple



El quadre següent resumeix el pressupost d'ingressos i despeses del Govern de Catalunya per a l'any 2002.

Generalitat de Catalunya. Sector públic administratiu i empresarial		Pressupost d'ingressos i despeses 2002	
Capítols d'ingressos		Capítols de despeses	
Capítol 1. Impostos directes	3.733.458.890,00	Capítol 1. Remuneracions de personal	4.132.359.644,33
Capítol 2. Impostos indirectes	5.601.078.464,00	Capítol 2. Despeses de béns corrents i de serveis	3.605.634.260,63
Capítol 3. Taxes i altres ingressos	1.127.325.251,40	Capítol 3. Despeses financeres	572.029.583,23
Capítol 4. Transferències corrents	4.359.604.973,76	Capítol 4. Transferències corrents	5.206.132.325,27
Capítol 5. Ingressos patrimonials	75.793.275,86	Capítol 5. Amortitzacions	4.942.606,17
Total operacions corrents	14.897.260.855,02	Total operacions corrents	13.521.098.419,63
Capítol 6. Alienació d'inversions reals	173.660.210,10	Capítol 6. Inversions reals	1.760.384.405,38
Capítol 7. Transferències de capital	271.922.927,69	Capítol 7. Transferències de capital	462.031.071,82
Total operacions de capital	445.583.137,79	Total operacions de capital	2.222.415.477,20
Capítol 8. Actius financers	331.238.704,27	Capítol 8. Actius financers	408.656.015,34
Capítol 9. Passius financers	1.237.533.130,70	Capítol 9. Passius financers	759.445.915,61
Total operacions financeres	1.568.771.834,97	Total operacions financeres	1.168.101.930,95
Total ingressos	16.911.615.827,78	Total despeses	16.911.615.827,78

Font: Generalitat de Catalunya



Evolució del sector públic a Espanya

El sector públic espanyol, tal com el coneixem ara, és molt recent. Fins al Pla d'estabilització del 1959 el sistema fiscal era antiquat, d'escassa capacitat recaptadora i poca dimensió; la despesa pública tot just arribava al 17% del producte interior brut (PIB), i la seva composició era inadequada: el servei del deute públic i la defensa nacional s'enduien el gruix de les despeses, mentre que les despeses característiques de l'estat del benestar (ensenyament, sanitat, habitatge) eren comparativament molt petites. Des d'aleshores el sector públic espanyol ha canviat de manera extraordinària. Així, per exemple, la Llei de bases de la Seguretat Social té quatre dies (és del 1963), i el mateix es pot dir de la nacionalització del Banc d'Espanya (1962).

En una primera etapa (posem, entre el 1959 i el 1975), el sector públic va augmentar la seva despesa a un ritme baix; els canvis es van produir essencialment en l'estructura de la despesa (a favor d'assignacions com ara pensions i ensenyament). Cap aquella època, però, es va fer palesa la necessitat de reformar el sistema tributari, que essencialment es mantenia inalterat.

El període 1975-1985 es va caracteritzar per una ràpida expansió del sector públic espanyol, en un entorn de crisi econòmica greu. En aquesta època va aparèixer un deute públic gran i persistent: anys més tard, cap al 1995, el dèficit públic arribaria a superar el 20% del PIB, que només es corregiria arran de l'ingrés d'Espanya a la Unió Monetària. En qualsevol cas, l'any 1977 la situació era realment dolenta: la reducció de les taxes d'activitat havien provocat un augment notabilíssim de les transferències al sector privat (per les prestacions socials d'atur i les pensions), urgien reformes en els mercats de factors (especialment de treball) i dels béns i serveis (financers, sobretot) i calia ajustar el sector públic empresarial. Els Pactes de la Moncloa, signats l'octubre d'aquell any, van aportar bàsicament un acord en matèria de política de rendes (que va ajudar a contenir la inflació) i una reforma del sistema tributari impulsada per Enrique Fuentes Quintana i orientada a introduir un impost progressiu sobre la renda, un impost de societats (tots dos van entrar en vigor l'any 1979) i un impost sobre el valor afegit (que no es va estrenar fins al gener del 1986). Tot plegat, la pressió fiscal va augmentar de manera clara i sostinguda, alhora que el consum públic creixia.

També és d'aquesta època el procés de descentralització de la despesa pública associada a l'aparició de les comunitats autònomes. El seu finançament es feia, en essència, mitjançant les transferències rebudes de l'Administració central.

Cap a l'any 1986 la crisi econòmica havia remès i s'iniciava un procés d'expansió que va durar fins al 1993. En aquell moment, l'entrada d'Espanya en la Comunitat Econòmica Europea (una àrea de baixa inflació i mercats molt oberts) i la lamentable situació de les finances públiques van exigir un cop de timó. El dèficit públic, que l'any 1985 rondava el 6% del PIB, era només del 3,5% tres anys més tard. Ara bé, aquesta reducció es va produir bàsicament per la millora dels ingressos públics arran del bon comportament de l'economia; la despesa tot just va arribar a contenir el seu creixement, però no es va reduir de manera significativa: en el conjunt del període 1986-1993 totes les grans partides de despesa van augmentar la seva participació en el PIB, tret de defensa i habitatge. La Seguretat Social representava prop d'un terç de la despesa total del sector públic.

Aquest creixement sostingut de la despesa seria un problema l'any 1993, quan els ingressos van tornar a caure i el desequilibri pressupostari va augmentar de manera molt visible. Des d'aquest punt de vista, els compromisos adoptats per l'Estat amb vista a l'accés a la Unió Monetària, resumits en un primer programa de convergència (1992-1996) i que limitava el dèficit al 3% del PIB, contrastaven amb els resultats observats. Per tant, en el període 1994-1998 la política fiscal es va haver de supeditar a l'objectiu de control del dèficit. L'any 1996 el nou Govern va preparar un conjunt de reformes orientades a liberalitzar i desregular diversos mercats, com ara el de treball, comunicacions, energia i sòl. Alhora, va aprovar un nou pla de convergència per al període 1997-2000, va introduir elements de coresponsabilitat fiscal en el finançament de les comunitats autònomes i va reestructurar el sector públic empresarial, privatitzant un nombre important d'empreses i reestructurant les que quedaven entorn de la Societat Estatal de Participacions Patrimonials (SEPPA). Finalment, es va iniciar un procés de revisió de la normativa per a la concessió de les prestacions econòmiques de la Seguretat Social. En aquest sentit, una de les mesures més visibles va ser augmentar el nombre d'anys necessaris per a calcular la base reguladora fins a quinze.

En conjunt, el tret característic d'aquesta darrera etapa és el fre de l'expansió del creixement del sector públic, de manera que la despesa pública s'ha situat entre el 40% i el 45% del PIB. Finalment, el criteri de dèficit públic del Tractat de Maastricht es va poder complir i la integració a la Unió Monetària va ser possible.

- La presa de decisions en el sector públic

1.3. La presa de decisions en el sector públic

En els mòduls anteriors ja s'ha parlat a bastament de la manera en què prenen les famílies i les empreses les seves decisions de consum i de producció. Ara ens toca examinar com ho fa el sector públic. La part de l'economia que estudia de quina manera prenen els poders públics les seves decisions s'anomena **teoria de l'elecció pública**.



Problemes d'elecció pública són esbrinar per què els impostos són com són, per què el govern despèn en unes coses i no ho fa en d'altres, si és segur que l'estat mira d'augmentar sempre el grau d'eficiència, i si ho aconsegueix o experimenta fracassos (com passa amb els mercats). En general, la teoria de l'elecció pública estudia què compra el govern, com ho compra i amb quina finalitat ho compra.



En el cas dels individus, hem suposat que maximitzen la seva utilitat, i en el cas de les empreses hem suposat que maximitzen els seus beneficis. Totes dues hipòtesis no són altra cosa que simplificacions, és clar. Alguns empresaris es preocupen molt seriosament pel benestar que genera en els seus empleats augmentar-los el sou, o per la reducció de les emissions de contaminants, o per muntar guarderies per als fills dels treballadors, o per augmentar la satisfacció de la gent que contracta, o per ocupar persones joves o grans, per crear bons llocs de treball, etc., i això per no parlar de les empreses que sostenen fundacions amb finalitats completament diferents (sinó contradictòries) amb el principi del màxim guany. Una cosa similar es podria dir dels consumidors: hi ha molts exemples de comportaments dels consumidors que no s'ajusten a l'estricta maximització de la utilitat.



Ara bé, què maximitza el sector públic?

En les societats democràtiques aquesta resposta passa per alguna mena de procés polític, en què hi ha votants (que demanen certs béns i serveis) i polítics (que administren els recursos del govern per proporcionar-los aquells béns i serveis). El paral·lelisme és clar: mentre que les empreses intenten de maximitzar els beneficis, els polítics prenen les seves decisions fent màximes les possibilitats de guanyar les eleccions, miren de fer màxim el nombre de vots. Ningú no s'ha d'escandalitzar de tant de pragmatisme. D'altra banda, aquesta hipòtesi de treball no és res més que una simplificació: no és cert que els polítics ordenin rigorosament totes les seves actuacions d'acord amb aquesta única finalitat, de la mateixa manera que no és cert que els empresaris només maximitzin els guanys. En realitat, els polítics es belluguen per un munt de raons diferents: a més del pragmatisme i la conveniència, la ideologia, els principis i els convenciments determinen d'alguna manera les decisions que prenen. En síntesi, **el procés polític no té res de senzill.**



Considerem el fet de votar, per exemple: l'electorat expressa les seves preferències per un conjunt de mesures que els partits presenten, no per cada una, i pretén que els representants elegits satisfacin els seus desitjos, que en són molts i molt diversos. D'altra banda, els legisladors i altres membres electes (directament o indirectament) prenen les decisions bàsiques sobre despesa i impostos. Encara que els polítics guanyen el seu càrrec en unes eleccions, tenen els seus propis objectius, no són simples transmissors de les preferències col·lectives. A més, els votants poden modificar el procés de decisió pública si es constitueixen en grups de pressió, per tal que les decisions dels legisladors els siguin favorables en algun sentit. Els grups de pressió apleguen un conjunt de votants per tal de defensar un conjunt reduït d'interessos particulars (mentre que se suposa que els partits tenen interessos més amplis); miren d'obtenir un grau d'influència política i de poder polític molt superior al nombre dels seus membres. Aquests grups, doncs, afecten la feina dels polítics. A banda d'això, hi ha els funcionaris i altres empleats públics, que s'encarreguen de dur a la pràctica les decisions del poder executiu, sota la supervisió d'aquell, però que poden acumular una bona quota de poder. També hi ha els sindicats i les associacions d'empresaris, que no tenen assignat un paper polític directe (es constitueixen per defensar els interessos legítims dels seus afiliats) però que modifiquen el comportament polític.

Un altre aspecte controvertit és que de la mateixa manera que el mercat fracassa, l'estat i el procés polític també poden tenir **fracassos**, cosa que succeeix quan els interessos particulars impedeixen obtenir millores d'eficiència econòmica. En això hi té un paper essencial el fet que les decisions públiques s'han de prendre per agregació de milions de preferències declarades en els vots; és a dir, que el procés de decisió pública consisteix a reduir un munt de sensibilitats i d'opinions en una única llei, en un únic programa de despesa, etc. El procés de decisió pública converteix preferències individuals en decisions col·lectives úniques, indivisibles. El que és més normal, per tant, és que tinguin una valoració ambigua. És difícil que un govern prengui decisions que perjudiquin tothom simultàniament; el que passa normalment és que les decisions són redistributives, és a dir, que beneficien unes persones i en perjudiquen d'altres. Per tant, les decisions públiques són essencialment conflictives. Tècnicament, hi pot haver algunes decisions que beneficiïn tothom i que no perjudiquin ningú, però són més aviat poques, igual que les decisions que perjudiquen tothom.



Per exemple, les que són subvencionades.



Per exemple, les que paguen impostos elevats per tal de finançar les subvencions.



Es diu que aquestes situacions són superiors en el sentit de Pareto.

Aquest procés d'agregació pot crear força paradoxes relacionades amb la **regla de decisió**:

- Una possible regla de decisió a l'hora de prendre decisions públiques és la **unanimitat**, segons la qual es prenen les decisions en què tothom està d'acord. Aquest sistema porta sempre a situacions preferides en el sentit de Pareto, perquè si el benestar d'una sola persona empitjora, el perjudicat s'oposarà a la decisió i la bloquejarà. Per tant, en un procediment d'unanimitat els partits grans no es poden imposar a les minories, i això fa que les decisions unànimes no generin costos per si mateixes. En canvi, tenen l'inconvenient que **permeten l'obstrucció sistemàtica**: qualsevol pot impedir que s'arribi a un acord (basta que s'hi oposi). Conseqüentment, cal una negociació contínua per a obtenir algun resultat, i per això la regla de decisió per unanimitat es manifesta poc operativa des del punt de vista pràctic.

Exemple



Un exemple d'institució que té un règim d'adopció d'acords per unanimitat per a determinades matèries és el Consell de la Unió Europea, la institució que representa els interessos particulars dels estats membres. En aquest cas les abstencions no impedeixen que es declari la unanimitat.

- Una regla de decisió més útil és la **majoria**: la decisió finalment adoptada és la que rep més vots, de manera que de tots els possibles projectes només s'executa el més votat. En un entorn democràtic, fonamentat en la creença que cada persona ha de participar amb un vot en les decisions col·lectives, és una regla atractiva i un procediment més operatiu de prendre decisions que el d'unanimitat. Tot i així, la regla de la majoria no està exempta d'inconvenients. En particular, no garanteix un resultat superior en el sentit de Pareto, perquè la majoria pot votar a favor d'una solució que lesioni els interessos de la minoria. A més, tot i que la regla de la majoria és aparentment senzilla, en la pràctica no ho és tant. Aquest fet es pot il·lustrar amb dues paradoxes ben conegudes: la paradoxa del vot i la paradoxa de la negociació del vot.



Si el nombre d'electors és més de dos, podria passar que la societat no fos capaç d'ordenar les diferents alternatives mitjançant un criteri de decisió per majoria simple, de manera que les decisions finals poden dependre de raons molt i molt secundàries i gens substantives al problema que es resol, com per exemple, l'ordre en què es voten les decisions. L'exemple clàssic el constitueix una matriu que mostra la manera en què tres votants (les persones X, Y i Z) ordenen tres possibles polítiques econòmiques (A, B, C):

	Polítiques		
Votants	A	B	C
X	1a.	2a.	3a.
Y	3a.	1a.	2a.
Z	2a.	3a.	1a.

Observeu que si es votés entre les polítiques A i B guanyaria la A per dos vots a un, mentre que si es votés entre les polítiques B i C guanyaria la B (per dos vots a un). Sembla, doncs, que si A és socialment preferida a B i aquesta és socialment preferida a C ha de passar que A serà molt preferida (socialment) a C. Doncs bé, què passaria si es votés directament A contra C? Que guanyaria C per dos vots a un! A més, noteu que si primer s'aparellen A i B i la que guanya es vota amb C, guanya C; que si primer s'aparellen B i C i la que guanya es vota amb A, guanya A; que si primer s'aparellen A i C i la que guanya es vota amb B, guanya B. En qualsevol cas, l'ordre en què es voten inicialment les alternatives determina el resultat final. Per tant, si el procediment de prendre l'elecció social és una successió de votacions per majoria entre parelles d'alternatives (ja que en el nostre sistema electoral cada persona només té un vot, cosa que no permet de "cantar" una ordenació de preferències), el resultat final depèn de la manera en què s'ordenin les alternatives a l'hora de votar. És per això que en un debat pot ser essencial per als interessos propis fixar l'ordre del dia. Aquí es podria arriscar una pregunta: què passaria si el nostre sistema electoral assignés a cada votant tants vots com alternatives hi hagués en joc? Per exemple, si en unes eleccions es presentessin nou partits, cada persona tindria nou vots per a repartir. Si en la convocatòria següent el nombre d'alternatives canviés també ho faria el nombre de vots que tindria cada un, i així successivament. Quines serien les implicacions d'un sistema que admetria el vot fraccionat entre més d'una opció, segons quines fossin les preferències dels votants?

La paradoxa del vot mostra com és de conflictiu traduir les diverses preferències dels membres del grup en una única decisió: encara que la regla per a fer-ho sigui aparentment molt senzilla, el resultat no sempre és una solució senzilla, ni unívoca. Quina opinió us mereix una regla de presa de decisions que arriba a una decisió final independentment de quins siguin els arguments substantius del problema? De fet, l'economista Kenneth Arrow va enunciar el seu teorema d'impossibilitat, que conclou que no hi ha cap regla de decisió per majoria que garanteixi l'eficiència, respecti les preferències individuals i no depengui de l'ordre del dia, tot alhora. Una possible manera d'escapar al teorema d'impossibilitat és que tothom fos idèntic (és a dir, que tothom tingués les mateixes preferències) o que un dictador imposés les seves preferències a tothom, que és com normalment les famílies acaben resolent les situacions de la paradoxa del vot. Ara bé, com que en democràcia aquest no és el cas, cal conciliar opinions diverses o fins i tot contràries en una única solució.



Va guanyar el Nobel d'Economia l'any 1972, juntament amb Sir John R. Hicks, per les seves contribucions a la teoria de l'equilibri general i a la teoria del benestar.



Què passa si els votants no emeten el seu vot de manera individual i separada, sinó que negocien com s'han de votar un conjunt de polítiques? Supposeu que el quadre següent descriu les valoracions monetàries que cada votant (X, Y, Z) fa de cada política (A, B).

	Guanyos o pagaments	
Votants	A	B
X	225	-45
Y	-45	180
Z	-270	-45

El votant X votaria a favor de A, el votant Y a favor de B i el votant Z s'oposaria a qualsevol de les dues polítiques. Noteu, però, que si X i Y es posen d'acord, la política A pot prosperar: com que en termes nets X guanyaria 180 i Y guanyaria 135, tots dos electors votarien a favor de totes dues polítiques sempre que s'aprovesin simultàniament. Fins i tot podria passar, amb altres nombres, que fos possible convèncer Z que votés per totes dues polítiques (si el seu vot fos necessari, cosa que en l'exemple no és certa) si X i Y el poguessin compensar adequadament per les pèrdues.



Del que s'ha dit fins aquí resulta que de la mateixa manera que hi ha fracassos del mercat també es pot parlar de fracassos del govern. Els trobem sempre que la seva actuació no contribueix a millorar l'assignació de recursos ni l'eficiència de l'economia. Bàsicament, aquest resultat pot venir per les dificultats inherents al procés polític, que impedeixen retirar un programa de despesa pública un cop s'ha iniciat, o que compliquen la presa de decisions que tenen un horitzó temporal poc ajustat al ritme polític. A més, encara que els estats poden corregir els fracassos del mercat, és possible que la política dels governs no consideri prioritari aquest objectiu.



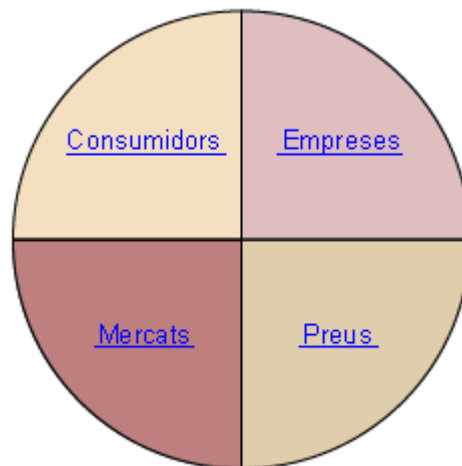
-
- El concepte d'eficiència econòmica

1.4. El concepte d'eficiència econòmica

- Eficiència en el sentit de Pareto

1.4.1. Eficiència en el sentit de Pareto

Pensem, per un moment, en una economia que, vista en conjunt, es caracteritzés perquè tots els mercats fossin perfectament competitius, i estiguessin sotmesos a la competència d'una gran quantitat de compradors i de venedors desorganitzats, cadascun dels quals fos preu acceptant. Suposem, també, que les empreses maximitzen els beneficis i els consumidors maximitzen la seva utilitat, i que tots els preus oscil·len de manera prou àgil per tal d'equilibrar en qualsevol instant l'oferta i la demanda. En aquest panorama general ens trobem en el **flux circular** següent de la producció, del consum i de la renda:



Els compradors o consumidors (famílies) consideren les seves preferències, els preus dels productes i la seva renda, i calculen la utilitat marginal de cada un. És a dir, en maximitzen la utilitat total i construeixen corbes de demanda.

Els productors (empreses) consideren la tecnologia i els preus dels factors per calcular el cost marginal dels productes i construir les corbes d'oferta de cada un. Atès el valor que prengui el producte marginal de cada producte (vegeu el mòdul següent) en el mercat, les empreses decideixen la quantitat de factors i de producte que maximitzen els seus guanys totals.

En els mercats de cadascun dels béns, l'oferta i la demanda competitives assoleixen l'equilibri per la via de determinar el preu i la quantitat de cada producte i de cada factor. En el cas particular dels mercats de factors, la demanda i l'oferta de factors en determinen el preu i la quantitat.

Els preus dels factors i les seves quantitats generen la distribució primària de la renda, fet que tanca el circuit, perquè això proporciona als consumidors prou recursos per a efectuar les seves compres.

La situació que s'ha descrit fins aquí hauria de ser una mena d'**equilibri general simultani** que afectaria la totalitat dels mercats de l'economia: els consumidors venen factors (treball i capital) que, un cop remunerats, els permeten de comprar a les empreses les quantitats de productes que demanen. Recíprocament, les empreses compren els factors als consumidors (i els paguen amb els ingressos que obtenen) i els venen els productes. Sabem que en realitat molts mercats tenen estructures que no encaixen en aquesta descripció purament competitiva, però oblidem-ho per un moment i examinem què passaria si l'economia s'organitzés com acabem de dir.



Per exemple, hi ha sectors que actuen en condicions de monopoli natural, i en d'altres la competència és imperfecta.

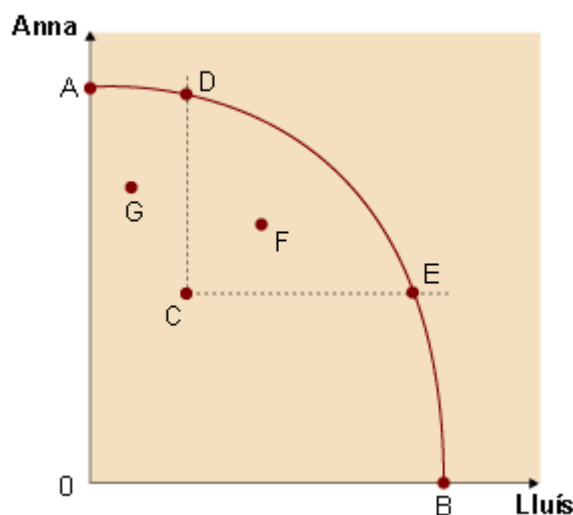


En una situació de competència perfecta com la descrita, l'assignació de recursos és eficient en el sentit de Pareto.



Aquesta és una afirmació de màxim interès. Examinem-la detingudament.

L'any 1906 l'economista italià Vilfredo Pareto (1848-1923) va definir una situació eficient com aquella en què no és possible millorar el benestar d'una persona sense empitjorar el d'alguna altra. Cal entendre bé que el criteri de Pareto és un criteri d'eficiència, no un criteri de justícia. Per exemple, considereu el gràfic següent, que descriu la frontera de possibilitats d'utilitat.



Frontera de possibilitats d'utilitat

Tots els punts situats per sota de la frontera són ineficients en el sentit de Pareto, perquè amb els recursos disponibles seria possible augmentar el benestar de tots dos consumidors simultàniament, mentre que tots els punts situats *exactament* en la frontera són eficients en el sentit de Pareto. Donat el punt C, per sota de la frontera, i, per tant, ineficient, podem dir que tots els punts situats entre el punt D i E són eficients i preferits a C en el sentit de Pareto. També és preferit a C en el sentit de Pareto el punt F, encara que no és eficient. Finalment, els punts situats entre A i D o entre E i B són eficients en el sentit de Pareto (atès que són a la frontera) però no podem dir que siguin superiors en el sentit de Pareto a C, perquè en tots passa que mentre una persona guanya utilitat l'altra en perd.

Considereu ara els punts A i B, situats a les cantonades. Per descomptat que són eficients en el sentit de Pareto, ja

que són a la frontera. Ara bé, trobeu que aquests punts, en què un individu té tota la utilitat i l'altre no en té gens, són justos? En conjunt, descriuen una societat del tipus "faraons-i-esclaus"! Com que tots els punts de la frontera són igualment eficients, l'única manera que té la societat de seleccionar un punt concret de la frontera és recórrer a judicis de valor en matèria de justícia, com ara argumentar que és preferible una situació d'igualtat entre individus que de desigualtat.

Des del punt de vista pràctic, a més, el criteri de Pareto no és gaire útil. El més normal és que la millora de benestar d'una persona impliqui pèrdues de benestar d'algunes altres, i ja hem vist que Pareto no pot decidir entre dues situacions com ara C i G, no sap dir quina és preferida.



Definit què vol dir per a nosaltres eficiència (o eficiència en el sentit de Pareto), cal justificar que en una situació de competència perfecta com la damunt descrita les forces del mercat fan que l'assignació de recursos sigui eficient en el sentit de Pareto, de manera espontània i sense la intervenció del govern.



Per a fer-ho cal que contestem la pregunta següent:



Què fan, en equilibri, els compradors i els venedors?

- Quant als **compradors**, assignen les seves rendes als diferents productes per tal de maximitzar la seva utilitat, de manera que trien el lot de béns per al qual les utilitats marginals per unitat monetària són iguals en cadascun dels béns. Si això no fos així, els seria possible augmentar la utilitat total reassignant el pressupost. Donada aquesta condició d'equilibri, la corba de demanda d'un producte qualsevol es construeix variant-ne el preu, i mostra tant el valor marginal que els consumidors donen a cada unitat del bé com la quantitat que estan disposats a pagar per cada unitat.
- Quant als **venedors**, volen maximitzar el seu benefici i, per tant, cada empresa tria el nivell de producció de manera que el cost marginal i el preu del producte coincideixin: la corba d'oferta mostra el cost marginal que té per a l'empresa l'increment de la producció en una unitat. Com que això passa en els mercats de tots els béns, el preu d'equilibri de cada mercat competitiu reflecteix tant el cost marginal de producció d'aquell bé com el valor marginal que els consumidors hi atorguen, perquè les famílies igualen preu amb la valoració marginal del bé, mentre que les empreses igualen el preu amb el cost marginal. Atès que en competència perfecta els preus són els mateixos per a tothom, en equilibri la valoració marginal (dels consumidors) i el cost marginal (de les empreses) són coincidents:

Valoració marginal de consumidors = preu = cost marginal de producció



Per tant, en equilibri els consumidors maximitzen la seva utilitat pagant un preu igual a la valoració marginal que atorguen al bé, mentre que els productors maximitzen els seus beneficis fixant un preu igual al cost marginal de produir el bé. En aquesta situació ningú no té interès a canviar les coses, perquè no és possible cap guany (d'utilitat o de beneficis) per la via de reorganitzar la producció assignant factors d'un mercat a un altre de manera que augmenti la satisfacció d'una persona sense disminuir la d'una altra i, per tant, la societat obté el màxim benestar conjunt possible. En qualsevol altra situació bé els consumidors o bé els productors estarien pitjor, i per això l'equilibri competitiu és eficient en el sentit de Pareto.



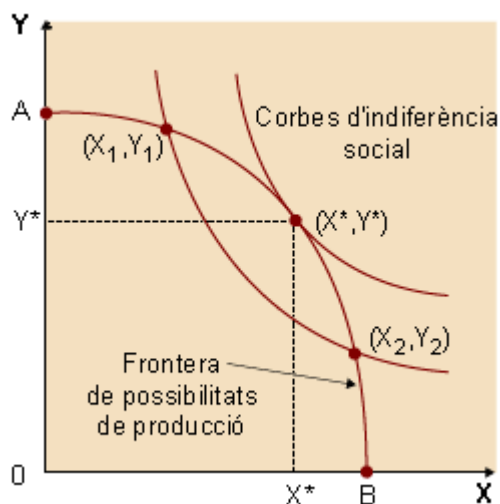
De tot plegat resulta que en una economia de mercat perfectament competitiva **els preus són un bon mecanisme d'assignació**: quan els nivells de producció són inferiors als de competència la valoració marginal que fan els consumidors de la darrera unitat és superior al cost marginal de producció. O, en altres paraules, per un augment de la producció els consumidors estan disposats a pagar un preu superior al cost marginal de producció. Per tant, la producció creixerà. Si el nivell de producció és inferior al d'equilibri passa exactament a l'inrevés. Aquest magnífic

resultat no es tindrà, en general, si el mercat és de competència imperfecta.

- Eficiència productiva i eficiència assignativa

1.4.2. Eficiència productiva i eficiència assignativa

Un cop establert aquest resultat, podem parlar d'eficiència des de **dues perspectives diferents**. Considerem el gràfic següent, definit en termes dels béns X i Y:



Eficiència econòmica

Representa tant la frontera de possibilitats de producció com la frontera de possibilitats d'utilitat (encara que no hi ha una escala clara, ni cap manera de mesurar o de comparar les utilitats de diverses persones). Doncs bé, es parla d'**eficiència productiva** quan l'economia fabrica un lot de productes tal que està exactament en la FPP, mentre que es parla d'**eficiència assignativa** quan el pendent de la corba de possibilitats de producció coincideix amb el pendent de la corba d'indiferència (social, no individual), perquè aleshores la corba d'indiferència (social) se situa en el nivell més alt possible d'utilitat. En condicions d'eficiència assignativa, l'equilibri s'assolirà en el punt (X^*, Y^*) . Un altre punt eficient qualsevol des del punt de vista productiu, com ara (X_1, Y_1) o (X_2, Y_2) , agradarà més a una persona que a una altra, però és clar que no permetrà de millorar simultàniament la satisfacció de tots dos individus i, per tant, no serà superior en el sentit de Pareto al lot d'equilibri, (X^*, Y^*) .



Perquè augmenta la utilitat del primer i redueix la del segon.

Resulta, doncs, que la millor manera d'organitzar la producció és situar-se en el punt de tangència de les dues corbes. Ara bé, es comprova que en aquest punt de tangència el cost marginal d'un dels dos productes en termes de l'altre sigui igual a la relació marginal de substitució d'un bé per l'altre. O, en altres paraules, en el punt de tangència passa que el benefici per als consumidors d'una unitat addicional de *pizza* és igual al cost addicional de produir-la. Acabem de dir, doncs, que la condició d'eficiència assignativa i la condició d'equilibri competitiu són la mateixa i, per tant, que els dos conceptes són el mateix.



És a dir, la FPP i la corba d'indiferència.



O sigui, el cost d'oportunitat, gràficament recollit pel pendent de la corba de possibilitats de producció.



Gràficament recollit pel pendent de la corba d'indiferència.

Un cop l'economia se situï en el punt (X^*, Y^*) ningú no podrà canviar les coses sense oposició, perquè no serà possible cap guany (d'utilitat o de beneficis) per la via de reorganitzar la producció assignant factors d'un mercat a un altre de manera que augmenti la satisfacció d'una persona sense lesionar la d'una altra i, per tant, la societat obté el

màxim benestar conjunt possible. En qualsevol altra situació, o bé els consumidors o bé els productors estarien pitjor, i per això l'equilibri competitiu és eficient en el sentit de Pareto.

De tot plegat resulta que en una economia de mercat perfectament competitiva **els preus són un bon mecanisme d'assignació**: quan els nivells de producció són inferiors als de competència la valoració marginal que en fan els consumidors de la darrera unitat és superior al cost marginal de producció. O, en altres paraules, per un augment de la producció els consumidors estan disposats a pagar un preu superior al cost marginal de producció. Per tant, la producció creixerà. Si el nivell de producció és inferior al d'equilibri passa exactament a l'inrevés. Aquest magnífic resultat no es tindrà, en general, si el mercat és de competència imperfecta.

Vet aquí el resultat més important de l'economia del benestar, el fet que **un sistema de mercat d'equilibri general perfectament competitiu és eficient des del punt de vista de l'assignació**, i la gràcia de tot plegat és que tant l'eficiència productiva com l'assignativa són el resultat espontani de les forces de mercat, sense cap intervenció estatal.

-
- Incentius i fracassos de la intervenció de l'estat

1.5. Incentius i fracassos de la intervenció de l'estat

Del que s'acaba de dir es desprèn la idea general que els mercats competitius assignen eficientment els recursos, i que com a mecanisme d'assignació són una cosa magnífica: només amb la informació continguda en els preus, milers de consumidors i de productors prenen decisions independents, descentralitzades i separadament els uns dels altres, i el resultat és l'assignació de recursos que genera el màxim excedent social, tant per als consumidors com per als productors, sense cap mena de planificació centralitzada, només amb els esforços privats dels agents per a maximitzar la seva satisfacció i el seu benefici.

Ara bé, també hem dit que la bondat dels preus com a mecanisme d'assignació es deriva exclusivament del fet que en competència perfecta reflecteixen la valoració del conjunt de consumidors per a un determinat bé, mentre que per als productors reflecteixen el cost marginal de fabricar una unitat addicional del producte.



Pot succeir, però, que els preus no reflecteixin adequadament les valoracions marginals o els costos marginals?



Si això passa, el mecanisme d'assignació per la via dels preus no garantirà l'eficiència de manera espontània. Com que la situació de competència perfecta és, institucionalment parlant, poc freqüent, tenim raons per a anar pensant que en general els preus no conduiran a assignacions dels recursos completament eficients. D'això se'n diu fracassos del mercat.



Lluny de ser una raresa, **els mercats fracassen sovint**. Al cap i a la fi, el sistema de preus de mercat no és una maquinària senzilla, només funciona correctament sota unes condicions molt estrictes que normalment no es donen. Hi ha moltes raons per les quals les condicions de competència perfecta no prevalen. Normalment les empreses tenen poder de mercat i no actuen com a preu acceptants (sovint són monopolis!); altres vegades les activitats de consum o producció d'un agent no són independents de les activitats de consum o producció d'un altre agent (externalitats), els mercats poden tenir transaccions lentes, hi pot haver fracassos en la política governamental, innovacions imprevistes, incertesa, potser no tots els béns tenen mercats en què poden ser comprats i venuts, o els drets de propietat no estan ben definits. Quan es dona alguna d'aquestes circumstàncies els preus de mercat no reflecteixen els veritables costos marginals socials ni les utilitats marginals socials i els mercats fracassen.

Examinades més sistemàticament, algunes raons per les quals la intervenció pública pot millorar l'assignació dels recursos són les següents:

[Modulació del cycle econòmic](#)

[Béns públics o col·lectius](#)

[Externalitats](#)

[Problemes d'informació](#)

[Monopolis i poder de mercat](#)

[Redistribució de la renda i béns preferents](#)

Modulació del cycle econòmic

Com que l'estat controla una part important de la despesa agregada, les seves decisions repercuteixen en el cycle; és a dir, que pot reduir els impostos (per tal que la despesa de les llars augmenti), pot reduir el creixement de l'oferta monetària si els preus creixen massa ràpidament, etc. De totes maneres, en aquest mòdul l'anàlisi se centra en els objectius de la política microeconòmica de l'estat, però no en els objectius de política macroeconòmica, singularment el d'estabilitat.

Béns públics o col·lectius

Fins aquí s'ha parlat només de béns econòmics que tenen la característica de ser *privats*. Per als economistes, l'expressió *béns econòmics privats* no es refereix que els béns siguin de propietat privada, sinó que admeten exclusió. Per exemple, una cadira és un bé privat en el sentit jurídic si puc demostrar que és de la meua propietat personal, però en el sentit econòmic es diu que la cadira és un bé privat perquè el fet que jo m'hi assegui exclou que ho faci qualsevol altre. Fixeu-vos que si el bé és de propietat pública (per exemple, el banc d'un parc) els economistes continuen dient que és un bé privat.

Per tant, els béns privats es contraposen als béns públics, que són els que diversos individus poden consumir simultàniament (per exemple, una carretera, la veu d'un orador en un discurs, l'aire, la defensa nacional, l'ordre públic i el sistema judicial). En conseqüència, hi ha béns que des del punt de vista de la propietat són privats però que des del punt de vista de l'economia són públics, i al revés.

L'estat –i no els mercats– subministra la majoria dels béns públics, perquè és difícil impedir que les persones els consumeixin sense pagar. D'això se'n diu *parasitisme* i, des del punt de vista de l'assignació dels recursos, és segur que els mercats de béns de consum col·lectiu fracassaran. N'hi ha prou que una persona compri el bé perquè tothom en pugui disposar. És per això que la quantitat volguda de bé públic ha de ser única per a tothom. Se sol decidir mitjançant una decisió col·lectiva i, en general, la proveeix l'estat. Ara bé, encara que pocs economistes neguen la necessitat que l'estat tingui alguna mena d'intervenció en aquests mercats, d'aquí no es desprèn que l'estat hagi de produir només béns públics i cap altre bé.

Externalitats

Quan costos i beneficis no es reflecteixen totalment en el preus de mercats perquè afecten persones que no participen directament en la compra o en la venda, els costos i els beneficis socials no coincideixen amb els privats. Això és el que passa, per exemple, amb la contaminació. És un problema de falta de mercat. Els bars en plantes baixes, el trànsit de cotxes i motos, tenir supermercats als voltants de casa, el lleure nocturn i el *botellón*, etc. generen externalitats. La contaminació i altres externalitats importants són, alhora, béns públics.

Problemes d'informació

Com que la informació és imperfecta, el públic està sotmès a incertesa. Les empreses i els treballadors no coneixen completament els riscos inherents als processos de producció i els consumidors rarament poden avaluar completament les implicacions de les seves decisions. Per això l'estat mira de perfeccionar el grau d'informació disponible amb mesures com ara l'etiquetatge dels aliments i la imposició de normes de protecció i seguretat laboral.

Monopolis i poder de mercat

Passa quan el productor pot influir sobre els preus. Aquí convé entendre que *influir* no vol dir 'manipular' (en el sentit de treure els preus fora de la corba de demanda), tot i que algunes empreses tenen la possibilitat de decidir simultàniament quin dels preus possibles, juntament amb la quantitat associada, genera el nivell més gran de guanys. Això passa amb els monopolis i també amb qualsevol empresa que s'enfronti amb una corba de demanda de mercat de pendent negatiu. Noteu que no es pot inferir directament d'aquest argument que els monopolis són dolents: passa sovint que els monopolis són inevitables, perquè constitueixen la manera més eficient de producció (monopolis naturals). En aquestes situacions l'estat manté el monopoli i mira d'influir en el seu mecanisme de decisió, per tal d'acostar-lo a la situació de competència perfecta. D'això se'n diu *regulació*.

Redistribució de la renda i béns preferents

No hi ha cap garantia que les rendes generades en el flux circular dels mercats competitius es distribueixin de manera equitativa (cosa que no equival a dir que s'hagin de distribuir de manera exactament igualitària, com es veurà en el mòdul següent). En les economies de mercat la distribució de la renda reflecteix un munt de fets diferents (dotació inicial de recursos, inventiva, esforç, disponibilitat a treballar, etc.), i és perfectament compatible tant amb una situació de desigualtat extrema com amb una d'igualtat extrema. La persecució de l'interès privat pot general qualsevol distribució de la renda, de manera que l'estat intervén per modificar-la significativament. En fer-ho, millora el benestar d'unes persones i empitjora el de les altres. D'altra banda, algunes vegades l'estat trenca l'existència de mercats perfectament competitius, cosa que exhibeix una actitud paternalista. Així, per exemple, hi ha béns que els consumidors potser no adquiririen i que, en canvi, l'estat obliga a consumir (com ara els cinturons de seguretat i l'escolarització). Són els béns preferents o de consum obligatori. Alhora, n'hi ha d'altres que el públic consumiria de molt bon grat, però als quals l'estat limita l'accés (com ara les drogues, l'alcohol i el tabac).

En qualsevol d'aquestes circumstàncies, la intervenció de l'estat podria estar indicada amb l'objectiu de millorar l'eficiència i l'equitat. Ara bé, que l'estat pugui assignar més eficientment els recursos no vol dir, en la pràctica, que ho faci, ni tan sols que sigui convenient que ho faci. Sovint la intervenció pública no té cap altra repercussió que augmentar el grau de la ineficiència, perquè genera uns certs costos (ni que sigui els administratius de gestió del reglament i els de policia per a fer-lo complir), alguns dels quals poden ser bastant subtils. Això passa, per exemple, amb la distorsió introduïda en els preus pels impostos i per les subvencions. A vegades aquests costos poc evidents poden ser potencialment molt seriosos.

Exemple



Per exemple, quin és el cost d'un subsidi per atur excessivament generós que desincentivi la cerca activa de feina? Quin és el cost d'un impost sobre la renda massa progressiu (per exemple, perquè assoleix la màxima progressivitat en un nivell de renda massa baix) des del punt de vista dels incentius per a treballar? Sabem que aquí l'efecte renda és incert, i que pot conduir igualment tant a un augment com a una disminució de la disposició a treballar.

Hi hauria aquest tipus de costos fins i tot si l'estat actués d'una manera perfectament encertada però, a més, això segurament tampoc no és del tot cert, ja que l'estat pot fracassar en la seva pretensió de millorar el benestar per moltes raons:

[Coneixement o previsions imperfectes](#)

[Rigideses](#)

[Mitjans ineficients](#)

[Sobreespecialització](#)

[Limitacions polítiques](#)

Coneixement o previsions imperfectes

La intervenció pública pot fracassar en els seus objectius perquè l'administració no ho sap absolutament tot. Per exemple, es pot fixar un preu de l'electricitat o del gas natural massa baix, o es pot estimar malament la demanda que se suposa tindrà un projecte d'inversió, de manera que la necessitat de construir un túnel, una nova carretera o un nou ferrocarril sigui menys (o més!) important del que sembla.

Rigideses

Les normes i les regulacions es tendeixen a perpetuar en el temps, de manera que si eren adequades per a unes circumstàncies poden no ser-ho per a d'altres. Per exemple, podria passar que la tecnologia o qualsevol altra característica d'un mercat canviés, de manera que allò que inicialment era un monopoli natural hagi deixat de ser-ho i que el suposat fracàs del mercat ja no existeixi. Aquí sobra tota regulació.

Mitjans ineficients

Una normativa molt severa incompleta sistemàticament podria ser molt pitjor que una normativa més laxa però assolible. D'altra banda, l'estat pot no conèixer quina és la millor manera (la més barata) d'assolir un cert objectiu.

Sobreespecialització

Si els funcionaris que dissenyen la intervenció no tenen referències de caràcter general potser no sospitaran els efectes induïts per aquella política en altres sectors.



Limitacions polítiques

Fins i tot quan la millor política està clarament identificada, hi pot haver restriccions polítiques que impedeixen posar-la en marxa, especialment quan el govern subsisteix mitjançant pactes i equilibris i la intervenció governamental ha de perjudicar seriosament un grup influent.



De tot plegat es dedueix que perquè la intervenció pública tingui alguna possibilitat d'èxit és necessari el següent:

Primer, que hi hagi una ineficiència de mercat clarament identificada.

Segon, que un govern que funciona perfectament pogués reduir la ineficiència.

Tercer, que el marge per als errors governamentals no neutralitzi els teòrics efectes beneficiosos de la intervenció.



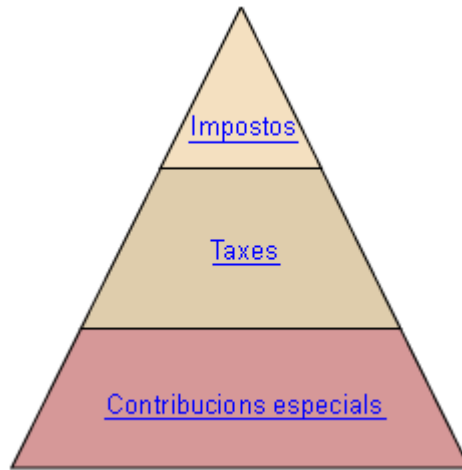
2. Els ingressos de l'estat

- [Introducció](#)

Introducció

El gruix dels ingressos ordinaris de l'estat provenen dels tributs i de les cotitzacions socials. Un tribut no és altra cosa que una figura de dret públic per la qual cal pagar una suma de diners a un ens públic, amb finalitat expressament recaptadora. En el cobrament de tributs el govern està proveït de facultats exorbitants, desconegudes en l'àmbit dels ingressos de dret privat. Es tracta, per tant, d'un dret públic coactiu.

Hi ha tres tipus de tributs, que es diferencien pel fet imposable:



Tributs que s'exigeixen sense cap contrapartida, deslligats de qualsevol mena d'actuació administrativa, com ara l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), l'impost sobre el valor afegit (IVA) o sobre els hidrocarburs, sobre el tabac, l'alcohol, etc. En el cas dels tributs el fet imposable són negocis, actes o fets de naturalesa jurídica o econòmica que posen de manifest la capacitat contributiva de les persones i les empreses (comprar un cotxe, posseir un patrimoni, heretar uns béns).



Un tipus de tribut que es caracteritzen perquè s'utilitza el domini públic o perquè hi ha la prestació d'un servei o la realització d'una activitat que beneficia o afecta un particular.

Exemple

Les matrícules en les universitats públiques, o les quantitats que cal pagar a la Junta de Residus quan emet informes de projectes d'activitats de gestió de residus.

Sovint les taxes es confonen amb els anomenats *preus públics*. Estan obligats al pagament de preus públics els que gaudeixin del domini públic en benefici propi o l'aprofitin de manera privativa. Una possible regla per a diferenciar les taxes dels preus públics és que en les taxes el cost del servei determina el límit màxim del seu valor, mentre que en el cas dels preus públics el cost del servei és un límit inferior.



Uns pagaments que són ingressos de dret públic però que no constitueixen tributs no són coactius.

A més dels tributs, l'estat disposa d'altres fonts d'ingressos, com ara la venda de la seva producció, les rendes patrimonials que obté de les seves propietats i els beneficis de les empreses públiques.

Exemple

Recursos corrents i de capital de les administracions públiques								
	Milions d'euros			Estructura percentual (%)			Increment percentual (%)	
	2000	1999	1998	2000	1999	1998	2000	1999
Recursos per venda de la producció	6.754	6.477	5.978	2,8	2,9	2,9	4,3	8,3
Impost sobre el valor afegit (IVA)	35.529	32.396	27.625	14,8	14,4	13,4	9,7	17,3
Impostos sobre importacions	115	118	120	0,0	0,1	0,1	-2,5	-1,7
Altres impostos sobre els productes	27.634	25.878	23.752	11,5	11,5	11,5	6,8	9,0
Impostos sobre la producció	8.121	7.515	7.143	3,4	3,3	3,5	8,1	5,2
Interessos i altres rendes sobre la propietat	6.257	6.735	6.547	2,6	3,0	3,2	-7,1	2,9
Impostos sobre la renda i el patrimoni	63.812	57.818	53.734	26,5	25,7	26,1	10,4	7,6
Cotitzacions socials	81.134	73.981	68.756	33,7	32,9	33,3	9,7	7,6
Ingressos per cooperació internacional	828	2.060	1.740	0,3	0,9	0,8	-59,8	18,4
Transferències corrents diverses	3.731	3.458	3.608	1,6	1,5	1,7	7,9	-4,2
Impostos sobre el capital	2.395	2.156	1.956	1,0	1,0	0,9	11,1	10,2
Ajudes a la inversió i altres transferències de capital	4.168	6.023	5.256	1,7	2,7	2,5	-30,8	14,6
Total	240.478	224.615	206.215	100,0	100,0	100,0	7,1	8,9

Recaptació tributària de l'Estat. 1998



La recaptació tributària de 1998 pot servir com a orientació dels ingressos tributaris de l'Estat.

Recaptació tributària de l'Estat. 1998.		<i>milers d'euros</i>	
	valor	% s/total	
Capítol I. Impostos directes	44.267.612,7	50,6	
Impost sobre la renda de les persones físiques	30.049.192,8	34,3	
Impost de societats	13.976.650,7	16,0	
Impost sobre el patrimoni	239.659,6	0,3	
Altres	2.109,6	0,0	
Capítol II. Impostos indirectes	42.146.598,9	48,1	
Impost sobre el valor afegit	26.242.081,7	30,0	
Impostos especials	14.371.557,7	16,4	
Hidrocarburs	8.398.447,0	9,6	
Labors del tabac	3.679.714,6	4,2	
Altres (alcohol, cervesa, electricitat, etc.)	2.293.396,1	2,6	
Impostos sobre primes d'assegurances	666.246,0	0,8	
Tràfic exterior	798.144,1	0,9	
Altres	68.569,5	0,1	
Capítol III. Taxes i altres ingressos	1.138.160,7	1,3	
Taxes de joc	313.103,3	0,4	
Altres taxes	305.656,7	0,3	
Recàrrecs de constrenyiment	191.795,0	0,2	
Interessos de demora	225.127,1	0,3	
Sancions tributàries	93.421,3	0,1	
Altres	9.057,3	0,0	
Total	87.552.372,2	100,0	

Font: Agència Tributària. Servei d'auditoria interna.

- Característiques desitjables dels impostos

2.1. Característiques desitjables dels impostos

Una iconografia ingènua, medieval, ens ha presentat els impostos com una exacció arbitrària de la renda, efectuada per persones que la podien exigir (perquè tenen prou mitjans de força) sobre persones que no es podien defensar. El sistema fiscal modern no s'assembla en absolut a això, encara que alguns esforços demagogs troben un paral·lelisme entre els impostos moderns i les exaccions medievals en la força (legal, ara) del govern per a exigir-ne el pagament.

Exemple

Fixar i dissenyar impostos no és una feina senzilla, fins al punt que l'any 1998 (un moment en què el sistema fiscal espanyol era tan imperfecte com vulgueu, però decididament modern), el 80% de la recaptació tributària de l'Estat provenia només de tres impostos: dos de directes (l'impost sobre la renda i l'impost sobre societats) i un d'indirecte (l'IVA). La resta provenia d'un conjunt d'impostos relativament menors, com ara l'impost sobre hidrocarburs, duanes, alcohol i tabac, etc.

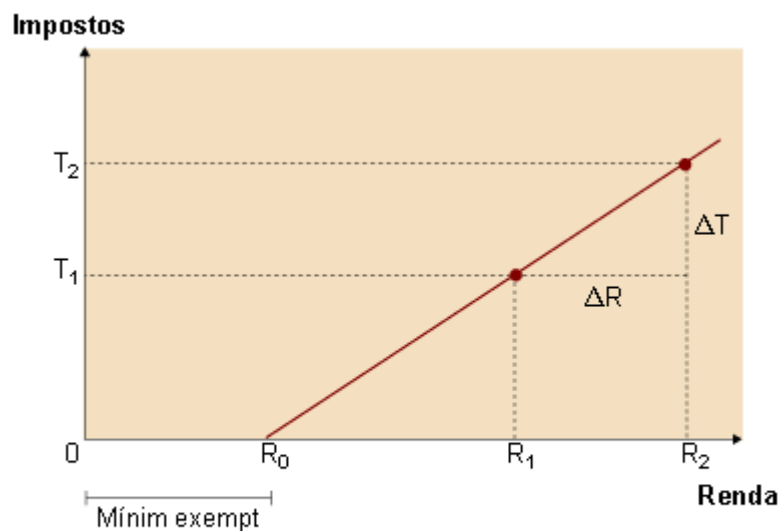
La teoria de la hisenda pública ja estava en el centre de les preocupacions dels primers economistes. Adam Smith i

David Ricardo hi van esmerçar molta atenció, atesa la multiplicitat d'impostos existents en la seva època. Smith ens fa saber que hi ha dos tipus d'impostos: els que ell anomena "cruels i opressius" (i que ara en diem *regressius*) i els "directes o indirectes".

Pel que fa al **primer tipus de classificació**, els impostos poden ser:

- **Progressius**: si creixen més que proporcionalment amb la renda; és a dir, paga més qui més ingressa.
- **Proporcionals**: si tothom paga el mateix per euro ingressat, independentment del nivell d'ingressos.
- **Regressius**: si creixen menys que proporcionalment amb la renda; és a dir, paga relativament més qui menys té.

Els impostos regressius fan que els pobres siguin més pobres. Noteu que un impost proporcional en termes de la taxa marginal és progressiu en termes de la taxa mitjana sempre que hi hagi un mínim exempt, tal com il·lustra el gràfic.



Nota: La taxa impositiva marginal ($\Delta R / \Delta T$) és constant, però la taxa mitjana és creixent: $T_1 / R_1 < T_2 / R_2$

Impost proporcional en termes marginals i progressiu en termes mitjans

Pel que fa al **segon tipus de classificació**:

- Els **impostos directes** recauen directament sobre la renda del contribuïent.

Exemple

L'impost sobre la renda de les persones físiques.

- Els **impostos indirectes** recauen sobre els béns, els contribuïents només els paguen en la mesura que compren els béns.

Exemple

L'impost sobre el valor afegit, per exemple, grava en cada fase de la producció el preu de les vendes menys el de les compres.

Mentre que els impostos directes tenen una finalitat redistribuïdora de la renda molt clara, els impostos indirectes tenen objectius diferents: desincentivar el consum d'alguns béns, protegir la pròpia indústria, entre d'altres.



Els impostos sobre el tabac i l'alcohol.



Normalment es diu que els **impostos indirectes** tendeixen a tenir les característiques següents:

- Són proporcionals quan graven béns la presència dels quals no augmenta amb la renda.
- Són regressius quan graven béns que són més presents en nivells de renda baixa.
- Són progressius quan graven béns de luxe (en el sentit de béns consumits pels contribuents molt rics).

Des del punt de vista dels autors clàssics, els impostos han de tenir un disseny que s'ajusti a **quatre màximes o principis**, que encara són perfectament vigents. De fet, ara mateix no en tenim gaires més.

<u>Principi d'equitat</u>	<u>Principi de certesa</u>
<u>Principi de més conveniència recaptadora</u>	<u>Principi d'economicitat</u>

Principi d'equitat

Principi d'equitat o de justícia en el repartiment de les càrregues: modernament aquest principi rep el nom de *principi de la capacitat de pagament*, segons el qual la quantitat d'impostos que han de pagar els individus ha d'estar relacionada amb la seva renda, la seva riquesa o la seva capacitat de pagament.

En el pagament d'impostos cal que hi hagi equitat de dos tipus:

- **Horitzontal:** les lleis tributàries han de gravar igual els que són iguals.
- **Vertical:** els desiguals han de ser tractats de manera desigual, d'acord amb la capacitat de pagament o d'acord amb els beneficis obtinguts de la despesa pública (en aquest segon cas, es parla de *principi del benefici*).

Pel principi d'equitat horitzontal, un assalariat i un empresari d'igual nivell de renda haurien de pagar els mateixos impostos. Quant a l'equitat vertical, el principi del benefici és dominant en els impostos indirectes, i menys important en els directes. Noteu, però, que el principi del benefici no pot ser aplicable als béns públics.

D'altra banda, l'equitat vertical, en introduir tant el principi del benefici com el de la capacitat de pagament, comporta una certa contradicció d'objectius: mentre que segons el principi del benefici els individus han de pagar impostos proporcionalment al profit que obtenen dels programes públics, el de la capacitat de pagament obliga a pagar d'acord amb els ingressos.

Què passa, per tant, si les persones amb més capacitat de pagament no volen fer ús d'alguns serveis públics?

Normalment es fa prevaler el principi de capacitat de pagament: és a dir, que per raons distributives han de pagar igualment impostos. Aquesta i altres qüestions, com ara el grau de progressivitat que han de tenir els impostos, acaben incorporant en la pràctica una bona quantitat de judicis de valor.

Principi de més conveniència recaptadora

L'impost no ha de ser arbitrari, sinó cert en el temps del cobrament, en el seu valor i en la forma de pagament.

Principi de certesa

L'impost ha de ser recaptat en el moment i la manera més convenient al contribuent.

Principi d'economicitat

Cal que hi hagi la diferència possible entre les entrades i les despeses de cobrament. El principi d'economicitat és una justificació clara de per què dissenyar impostos és tan difícil.

Exemple

Senzillament, no hi ha un impost sobre el color dels mitjans perquè gestionar-lo seria extraordinàriament car, més que no pas la recaptació obtinguda. Aquest argument devia tenir molt pes per a suprimir l'antiga matriculació obligatòria de les bicicletes.

Aquests principis generals només se segueixen d'una manera aproximada. Així, quan els serveis públics són d'àmbit local o beneficien determinades persones, preval el principi del benefici. En canvi, l'impost sobre la renda és progressiu, i el seu disseny es fonamenta en el principi de la capacitat de pagament, no del benefici. D'altra banda, mentre que els impostos directes s'ajusten a les circumstàncies personals, com ara la capacitat de pagament, la renda, la mida o l'estructura familiar, etc., els impostos indirectes difícilment admeten aquest tipus d'ajustos.



Sobre la renda, les cotitzacions a la Seguretat Social, sobre les herències i les donacions.



Sobre la benzina, l'IVA i els aranzels sobre les importacions.

Finalment, de la mateixa manera que els impostos són progressius, les despeses també ho poden ser, en el sentit que poden proporcionar més béns i serveis a uns grups (per exemple, el de rendes baixes) que a uns altres. Això complica força una avaluació de quin és l'efecte redistributiu final del sistema d'ingressos i despeses públiques, a banda del fet que alguns dels béns que proporciona l'estat generen beneficis col·lectius, difícilment imputables a un grup concret de persones.

- Efectes dels impostos

2.2. Efectes dels impostos

La recaptació d'impostos permet al govern de fer grans coses (en el doble sentit, enormes i lloables), però en general distorsiona el funcionament dels mercats de competència perfecta. És un tema recurrent en la història del pensament econòmic, el trobeu des del començament.



Els economistes clàssics davant els impostos

Els treballs dels economistes clàssics tenien molt presents les possibles conseqüències d'un sistema fiscal mal "engiponat". Smith, per exemple, veia els impostos com un mal menor, tolerable si es mantenien dins de certs límits reduïts. D'altra banda, sostenia que els impostos només havien de finançar les despeses públiques estrictament necessàries: la protecció davant la violència exterior i el manteniment de la dignitat del sobirà (amb càrrec a impostos sobre el conjunt de la població), la protecció davant la violència interior (amb càrrec a impostos generals i taxes judicials) i l'execució d'aquells treballs i el manteniment d'aquelles institucions no eren sostingudes per l'interès privat (a càrrec de la comunitat que se'n beneficia o de l'usuari). Per a reblar el clau, posava Espanya com a exemple del que pot passar si el sistema fiscal no està dissenyat amb una mica de sentit comú.

En començar el segle XIX, l'opinió que tenia David Ricardo dels impostos tampoc no era gaire bona. Sostenia que si els impostos tenien cap efecte era reduir el poder d'acumulació: si recauen sobre el capital redueixen directament els fons destinats a l'acumulació i als usos productius, mentre que si graven la renda obliguen el públic a disminuir els seus estalvis o a estalviar el valor de l'impost. Cal aclarir aquí que els economistes clàssics consideraven que tant el consum del govern com el dels treballadors era improductiu, mentre que la inversió, l'estalvi o el consum dels capitalistes era productiu. Ara nosaltres no fem aquesta distinció: qualsevol mercaderia és productiva, i si no ho és el mercat el que l'expulsa.

D'altra banda, continuaven els clàssics, els impostos que recauen sobre els béns consumits pels treballadors provocaran un augment dels preus de les mercaderies, pel mecanisme següent: en condicions de subsistència un impost sobre aquests béns comporta necessàriament un augment de salaris i, recíprocament, una reducció de beneficis; per tant, els empresaris havien d'augmentar el preu dels seus productes per a evitar que finalment ells paguessin els impostos. Ara bé, si l'impost grava proporcionalment els beneficis obtinguts en qualsevol sector, l'efecte serà un augment del preu de totes les mercaderies i, per tant, el manteniment dels preus relatius. En canvi, si els impostos graven els salaris no es poden aplicar mai amb tanta equitat que afectin en la mateixa proporció totes les mercaderies, de manera que els preus relatius canviaran: les mercaderies produïdes amb una proporció més alta de capital fix baixaran de preu.

Amb tot, el problema essencial que veien els clàssics en els impostos era esbrinar què gravaven efectivament. En el conjunt d'un país, la recaptació d'impostos només podia sorgir de la renda o del capital. Si un augment del consum públic (cobert amb impostos) provoca un augment de la producció o una disminució del consum dels ciutadans (per tal de pagar aquells impostos) -és a dir, si els impostos recauen sobre la renda-, l'efecte no és important, perquè el capital del país no varia. Ara bé, si l'augment del consum públic cobert amb impostos no va acompanyat d'un augment de la producció o una disminució del consum de la gent (és a dir, si el públic continua produint i consumint el mateix tot i els impostos), els impostos hauran recaigut sobre el capital (per exemple, sobre els estalvis o sobre qualsevol altra font d'acumulació) i, per tant, es reduiran els fons destinats a l'acumulació i la producció, la reproducció no serà possible i els recursos minvaran. Si el govern insisteix en les seves despeses improductives, el resultat serà la ruïna. Noteu, doncs, que des del punt de vista clàssic un pressupost públic equilibrat però gran (és a dir, finançat mitjançant una gran recaptació d'impostos) era igualment infaust. De fet, només Thomas R. Malthus va arribar a raonar en termes de la capacitat dels pressupostos públics per a garantir prou nivell de demanda efectiva (ni que fos finançant despeses improductives, com ara soldats, funcionaris i despesa sumptuària). L'afecte que sentia Keynes per Malthus no era debades.

Resumint, per als economistes clàssics els problemes que podien generar els impostos no eren trivials: era molt important veure com es transmetien els seus efectes, fins a quin punt comportaven una alteració dels preus relatius, canvis en l'assignació dels recursos, reducció de la capacitat de creixement econòmic i, eventualment, la ruïna.

Per a cabussar-nos en la nostra anàlisi, diferenciarem tres tipus d'impostos:

Impostos sobre el valor

Impostos específics

Impostos a tant alçat

Impostos sobre el valor (també dits *ad valorem*)

Un percentatge sobre el preu de la mercaderia, com passa amb l'IVA. En aquests impostos la recaptació creix amb la inflació, raó per la qual els ingressos fiscals mantenen el seu valor real. Si J és la taxa impositiva, els preus sobre el valor es defineixen de la manera següent: $p^d = (1 + J) p^s$, on p^d i p^s són el preu pagat pels compradors i el rebut pels venedors, respectivament.

Impostos específics

Una quantitat lligada a una mesura física de producció (per exemple, els impostos sobre la benzina estan definits en euros per litre), independentment del preu que aquella unitat física prengui en el mercat. Si t és el valor de l'impost unitari, els preus sobre el valor es defineixen de la manera següent: $p^d = p^s + t$.

Impostos a tant alçat (també dits *lump sum tax*)

Una quantitat fixa, T , independent dels ingressos, de la quantitat o del preu. Es diferencien dels impostos específics en la característica que no depenen de les quantitats.



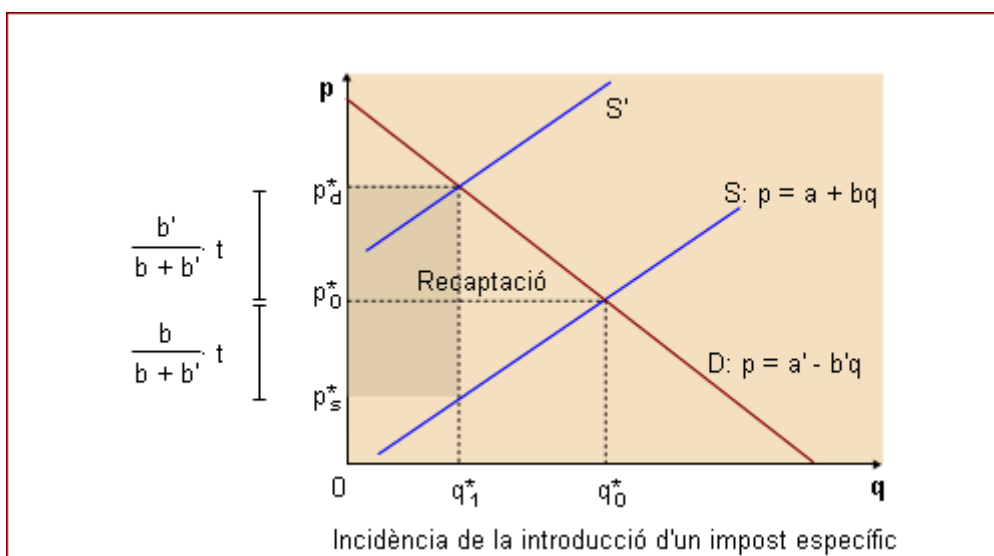
Quin efecte tindrà sobre el preu i la quantitat vigents en un mercat el fet que l'estat introdueixi un impost específic, de t unitats monetàries (euros) per unitat venuda d'article?

Pel que fa a nosaltres, tant és que es tracti d'un impost realment nou o de l'augment d'un impost ja existent. Fàcilment trobareu exemples de tots dos casos.



A Catalunya, pel que fa a la introducció d'un nou impost, recordeu l'impost sobre els contractes d'assegurances (introduït fa alguns anys), el fet que una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya d'octubre del 2001 va obligar la companyia elèctrica Endesa a pagar l'1,5% de la seva facturació als ajuntaments en concepte de taxes d'ocupació de la via pública, o la introducció, el gener del 2002, d'un nou impost de dos o tres cèntims d'euro per litre de carburant amb l'objectiu expressament declarat pel Govern d'arrodonar el finançament de la sanitat.

El gràfic següent mostra l'equilibri inicial abans de l'impost (p_0^* , q_0^*) i els efectes d'introduir-lo.



Donades les corbes d'oferta i demanda inicial, l'equilibri del mercat s'obté calculant el punt en què es tallen totes dues corbes. Per tant, si la corba d'oferta és lineal, del tipus $p = a + bq$, i la corba de demanda també és lineal, del tipus $p = a' - b'q$, l'equilibri inicial s'obté igualant-les. El resultat és el següent:



Proveu d'obtenir-lo vosaltres mateixos.

$$p_0^* = \frac{(ba' + ab')}{(b + b')}$$
$$q_0^* = \frac{(a' - a)}{(b + b')}$$

La corba d'oferta inicial en el punt d'equilibri ens diu que per a oferir q_0^* unitats del bé, els productors exigeixen el

pagament de p_0^* unitats monetàries. Si s'introdueix l'impost específic, com que els oferents hauran d'ingressar a la hisenda pública t unitats monetàries, exigiran *per cada unitat* el preu anterior més el valor de l'impost específic (t), és a dir, $p' = p + t$. Per als oferents el nou impost és, senzillament, un increment de costos. Gràficament això comporta l'elevació cap amunt i paral·lelament, de la corba d'oferta del mercat, des de S fins a S' .

Com que la introducció d'un impost sobre l'oferta no modifica en absolut la corba de demanda, el nou equilibri del mercat és allà on es tallen la nova corba d'oferta amb l'antiga corba de demanda, és a dir, en el punt q_1^* . Fixeu-vos, però, que la introducció de l'impost ha fet que ara en el mercat hi hagi dos preus d'equilibri, i no solament un. Una cosa és el preu d'equilibri que paga el comprador (p_d^*) i una altra cosa diferent és el preu d'equilibri que percep el venedor (p_s^*). La diferència entre l'un i l'altre és el valor de l'impost (t) que es queda Hisenda: $p_d^* = p_s^* + t$.



Com obtenim el nou equilibri?

Algebraicament, i donades les corbes d'oferta i demanda, per a calcular l'equilibri final cal tenir en consideració tres coses:

- Primer, la quantitat que està disposat a vendre el productor per a cada preu és: $q_s = \frac{(p_s - a)}{b}$.
- Segon, la quantitat que està disposat a comprar el demandant és: $q_d = \frac{(a' - p_d)}{b'}$.
- Tercer, la relació entre tots dos preus és: $p_d = p_s + t$.

Com que en equilibri les quantitats oferta i demanada són la mateixa, n'hi ha prou d'igualar totes dues quantitats:

$$\frac{(p_s - a)}{b} = \frac{(a' - p_d)}{b'}$$

i substituir p_d per la seva equivalència en termes de p_s :

$$\frac{(p_s - a)}{b} = \frac{[a' - (p_s + t)]}{b'}$$

El resultat d'aquesta equació és el següent (proveu d'obtenir-lo vosaltres mateixos):

$$p_s^* = p_0^* - \left[\frac{b}{(b + b')} \right] t$$

Dit d'una altra manera, el nou preu d'oferta és el vell menys una certa quantitat, $\left[\frac{b}{(b + b')} \right] t$, que depèn del pendent relatiu de les corbes d'oferta i demanda.

Conegut el preu d'oferta, el preu de demanda és immediat: n'hi ha prou de substituir p_s^* en l'expressió $p_d^* = p_s^* + t$. El resultat és el següent (proveu d'obtenir-lo vosaltres mateixos):

$$p_s^* = p_0^* + \left[\frac{b'}{(b + b')} \right] t$$

Per tant, els consumidors perceben un increment de preu: després d'impostos cada unitat val el preu inicial més una certa quantitat, $\left[\frac{b'}{(b + b')} \right] t$. Noteu que aquest increment de preu, aquest sobrepreu, és més baix que l'impost, ja que el terme $\frac{b'}{(b + b')}$ és més petit que la unitat. Intuïtivament, això vol dir que una fracció de l'impost recau sobre els compradors, $\left[\frac{b'}{(b + b')} \right] t$, mentre que una altra fracció, $\left[\frac{b}{(b + b')} \right] t$, recau sobre els venedors. La suma de totes dues fraccions és l'impost total, t .

Per a conèixer la nova quantitat d'equilibri, n'hi ha prou de substituir el preu d'equilibri d'oferta o de demanda en la corba corresponent, qualsevol dels dos mecanismes funciona. El resultat és el següent:



$$q_s^* = q_0^* - \left[\frac{t}{(b + b')} \right]$$

Exercici

Siguin $q_d = 8 - 2p_d$ i $q_s = 1 + 3p_s$ les corbes d'oferta i de demanda d'un bé. Imagineu que inicialment el mercat d'aquest bé no està afectat per cap impost i que, més tard, el govern fixa un impost específic ($t = 2$). Calculeu l'equilibri abans i després d'impostos, la recaptació del govern i la part de l'impost que recau sobre els compradors i sobre els venedors.



a. Equilibri inicial: cal igualar les corbes d'oferta i demanda. En resoldre l'equació $8 - 2p = 1 + 3p$ s'obté

$$p^* = \frac{7}{5} = 1,4. \text{ Substituint aquest resultat en la corba de demanda s'obté la quantitat d'equilibri:}$$

$$q^* = \frac{26}{5} = 5,2.$$

b. Equilibri després d'impostos: cal seguir el mateix procediment, però tenint en consideració que ara el mercat funciona en termes de dos preus (un d'oferta i un altre de demanda) i una única quantitat d'equilibri:

$$8 - 2p_d = 1 + 3p_s$$

$$8 - 2(p_s + 2) = 1 + 3p_s$$

$$p_s^* = \frac{3}{5} = 0,6$$

$$\text{Per tant, } p_d^* = \frac{3}{5} + 2 = \frac{13}{5} = 2,6$$

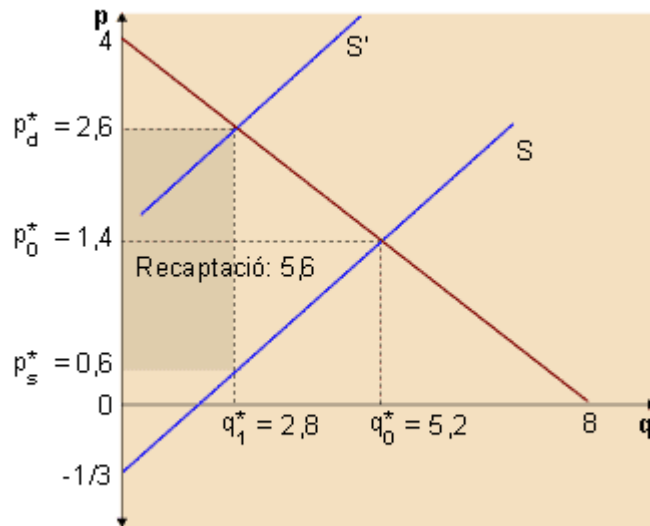
$$\text{Finalment, } q_d^* = 8 - 2 \cdot \frac{13}{5} = \frac{14}{5} = 2,8$$

c. La part de l'impost que recau sobre els compradors per unitat comprada és $\left[\frac{3}{(3 + 2)} \right] \cdot 2 = \frac{10}{5} = 1,2$, mentre

que els venedors suporten el pagament d'un impost per unitat de $\left[\frac{2}{(3 + 2)} \right] \cdot 2 = \frac{4}{5} = 0,8$.

Com que en el mercat es compren i venen 2,8 unitats, la recaptació total es distribueix en $1,2 \cdot 2,8 = 3,36$ per als compradors i $0,8 \cdot 2,8 = 2,24$ per als venedors. La recaptació total del govern és de $2 \cdot 2,8 = 5,6$, que coincideix amb la suma de 3,36 i 2,24.

Gràficament,



- Si en comptes d'un impost es tracta d'una **subvenció** el raonament és idèntic, amb l'excepció que t serà negativa.
- D'altra banda, si en comptes d'un impost específic es tracta d'un **impost sobre el valor** (de manera que el preu pagat per la demanda i el preu percebut per l'oferta són proporcionals, $p^d = (1 + \vartheta) p^s$, el resultat canvia una mica, però no el raonament.

Activitat

Comproveu vosaltres mateixos que si l'impost *ad valorem* és proporcional (com el cas de l'IVA) la corba d'oferta no es desplaça paral·lelament, sinó que experimenta un canvi de pendent, fa un gir. El punt a (que és per on l'oferta talla l'eix vertical) fa de frontissa, de punt de gir.

De l'anàlisi anterior podem extreure algunes **conclusions**:

- El nombre total d'unitats intercanviades després de l'aparició de l'impost és més petit que l'inicial.
- Els compradors paguen cada unitat comprada més cara. Això vol dir que part de l'impost recau sobre ells, en forma d'un sobrepreu per unitat. Els venedors, en canvi, perceben un ingrés més petit que l'inicial, perquè tot i que cobren un preu superior, han de reservar t unitats monetàries per unitat per a ingressar-les a la Hisenda Pública i, per tant, també han de suportar una part de l'impost.

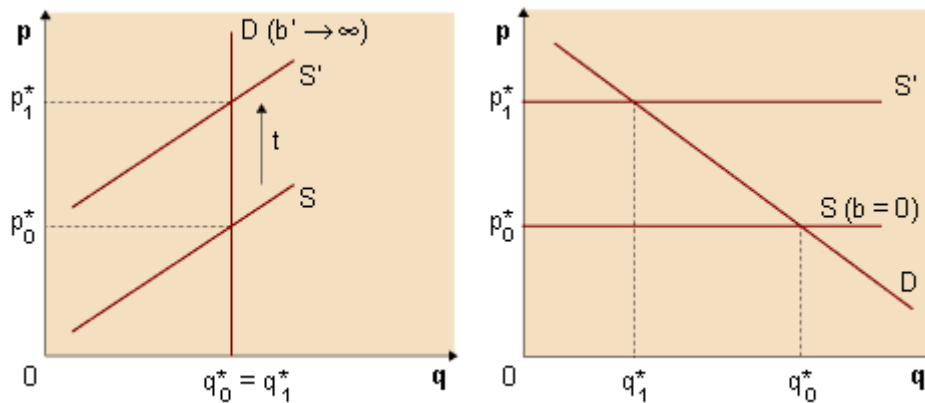
Tot i que són els venedors els que tenen l'obligació legal d'ingressar a Hisenda la recaptació, això no vol dir que tot l'impost recaigui sobre ells: el poden traslladar parcialment als compradors, en un grau més gran o més petit, sempre que cap dels dos pendents de la corba d'oferta o de demanda (les lletres b i b') no sigui nul o infinit; és a dir, sempre que les corbes d'oferta i demanda siguin "normals" (en el sentit que siguin obliqües, no horitzontals ni verticals). Per tant, per a esbrinar qui suporta l'esforç fiscal no ens hem de demanar qui paga l'impost a Hisenda, sinó quin és l'agent (compradors, venedors?) la utilitat o el benefici del qual disminueix un cop deduïm els impostos.

Activitat

Tracteu d'entendre com s'haurien de modificar els pendents de les corbes d'oferta i demanda (b i b') per a veure com es reparteix la incidència de l'impost i en quin grau és possible que els productors traslladin la càrrega fiscal als consumidors.

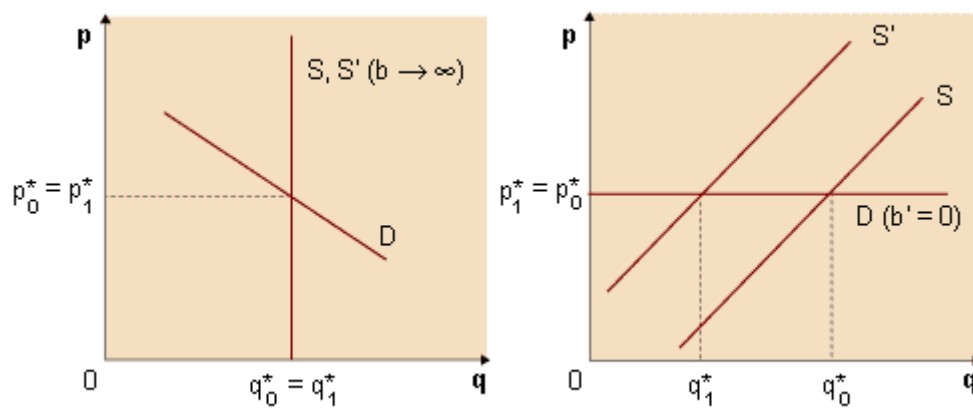
- La recaptació total percebuda pel govern és $t \times q_1^*$. Noteu que el govern recapta impostos sobre la quantitat final, no sobre la quantitat inicial. Els compradors acaben suportant la part $(p_d^* - p_0^*) q_1^*$ de la recaptació total, i els venedors suporten $(p_0^* - p_s^*) q_1^*$.
- Només en els casos extrems l'efecte de l'impost recaurà íntegrament sobre els compradors o sobre els

venedors. L'impost recaurà íntegrament sobre els consumidors quan la demanda sigui completament rígida (per exemple, si no hi ha productes substituïtius) o l'oferta sigui completament elàstica entorn del punt d'equilibri. En canvi, l'impost recaurà íntegrament sobre els productors quan l'oferta és perfectament rígida o quan la demanda és perfectament elàstica.



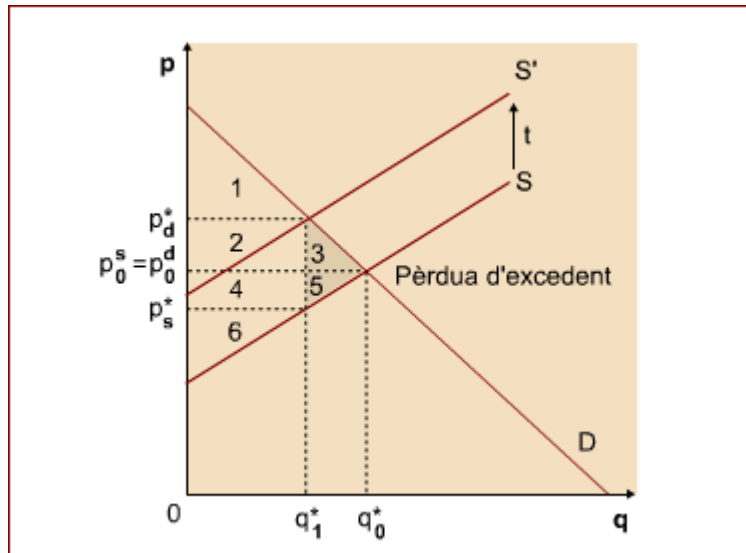
Condicions en què els impostos recauen íntegrament sobre els compradors

Si la demanda de benzina és força rígida, el més probable és que bàsicament els automobilistes paguin nous impostos sobre aquest producte.



Condicions en què els impostos recauen íntegrament sobre els venedors

- Si els compradors acaben tenint menys unitats, que han pagat més cares, el seu excedent haurà disminuït: els impostos modifiquen el nivell de benestar de l'economia. Per a examinar la variació dels excedents (del consumidor, del productor i total) podem repetir el gràfic anterior, indicant les variacions d'excedent.



Incidència d'un impost específic en la producció sobre l'excedent del consumidor, del productor i total

Ara podem identificar clarament els excedents del consumidor i del productor abans i després d'impostos:

	Excedents	
	del consumidor	del productor
Abans d'impostos	1 + 2 + 3	4 + 5 + 6
Després d'impostos	1	6
Variació de l'excedent	2 + 3	4 + 5
Recaptació del govern	2	4
Pèrdua d'eficiència	3	6

Observeu, però, el fet següent: la recaptació del govern, tq_1^* , no és altra cosa que la suma de les àrees 2 i 4.

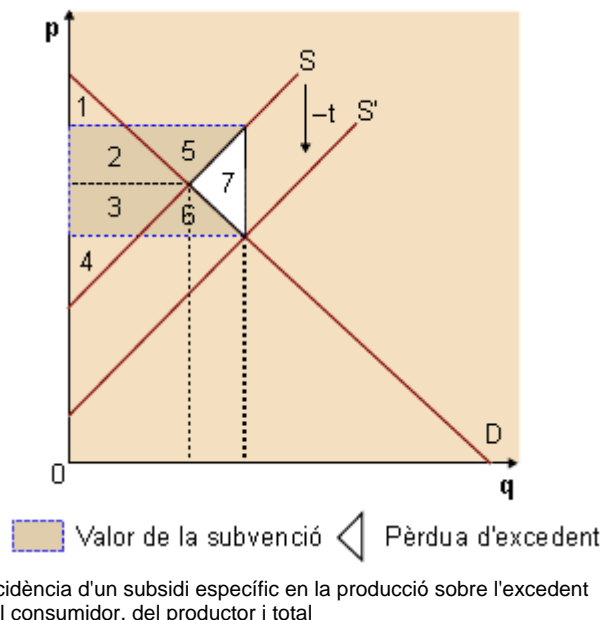
Resulta, doncs, que els consumidors han perdut l'excedent 2 + 3 i els productors han perdut l'excedent 4 + 5, mentre que l'estat només s'ha apropiat dels excedents 2 i 4, sota la forma de recaptació. On han anat a parar els excedents 3 i 5? S'han volatilitzat, han desaparegut, s'han evaporat?: el fet que l'estat pugui recaptar 2 + 4 comporta una pèrdua social irrecuperable, una desaparició d'excedent no compensada en forma d'ingressos per a ningú. Aquesta pèrdua absoluta de benestar associada a la introducció d'un impost és una pura distorsió, una ineficiència generada de la mera introducció de l'impost, que s'origina en el fet que l'existència de l'impost ha fet que el nombre d'unitats intercanviades de producte sigui més petit que el que hi havia abans de l'impost. Independentment que l'estat faci un ús magnífic o no dels impostos recaptats (que acabaran beneficiant, en darrer terme, a unes persones o unes altres), la pèrdua d'eficiència que representa aquell triangle és un malbaratament de recursos originada en el fet que han estat mal assignats.



Aquest resultat reafirma la conclusió segons la qual els mercats en competència perfecta generen el màxim nivell d'eficiència possible, de manera que (socialment parlant) el benestar també és el més gran possible. Qualsevol intervenció del govern, en aquestes estrictes circumstàncies de competència perfecta, genera ineficiència i cal considerar-la com a nociva.



Per a comprovar-ho, apliquem el mateix raonament que acabem d'usar al cas en què l'estat atorga un subsidi específic (o sigui, per unitat) a la producció i comprovem que el resultat és una reducció de l'excedent total. Com en el cas anterior, representem gràficament la situació:



Un subsidi en la producció comporta un desplaçament cap a la dreta de la corba d'oferta, de manera que la quantitat finalment comprada i venuda serà superior a la de competència perfecta. Els excedents dels consumidors i dels productors, individualment considerats, augmenten amb la concessió del subsidi. Ara bé, des del punt de vista social cal incloure en el càlcul de l'excedent total el cost del subsidi (productors i consumidors han de finançar els costos que té per a l'estat la concessió del subsidi), i aleshores el resultat és una pèrdua d'excedent total, valorada en l'àrea de la regió 7.

	Excedents		
	del consumidor	del productor	socials
Abans del subsidi	1 + 2	3 + 4	1 + 2 + 3 + 4
Cost del subsidi	cap	2 + 3 + 5 + 6 + 7	
Després del subsidi	1 + 2 + 3 + 6	2 + 3 + 4 + 5	[1 + 2 + 3 + 6] + [2 + 3 + 4 + 5] - [2 + 3 + 5 + 6 + 7]
Variació de l'excedent	3 + 6	2 + 5	-7



Que el govern concedeixi un subsidi és, doncs, tan nociu com que introdueixi un impost!



Una primera possibilitat per a tenir un sistema de tributació que s'acosti a una situació eficient (o sigui, que no generi pèrdues d'excedent) és minimitzar les reduccions en el nivell de producció. D'acord amb el que acabem de veure, una manera d'aconseguir-ho és gravar els productes que tinguin una corba d'oferta o de demanda com més rígida millor.

Exemple

La benzina, l'alcohol i el tabac. Tanmateix, l'exemple no us permet de concloure que cal gravar bàsicament els vicis, ja que el mateix es pot dir dels medicaments i dels serveis mèdics!

Des del punt de vista de l'empresa competitiva a curt termini, la concessió d'un subsidi o d'una subvenció no provocarà cap alteració del preu i la quantitat venuda en cas que siguin fixos (a tant alçat). Un impost o un subsidi fix no modifica la corba de cost marginal de les empreses, ni la corba d'oferta de la indústria. En general, doncs, un impost (o subsidi) fix només modificarà el nivell de beneficis o pèrdues de les empreses, de manera que l'única repercussió serà una redistribució de la renda, sense que hi hagi les pèrdues d'eficiència que hem descrit per al cas de l'impost (o la subvenció) específic. En canvi, a llarg termini un impost específic no modifica el benefici econòmic de l'empresa competitiva, ja que a causa de la llibertat d'entrada i sortida d'empreses continuarà essent nul. Els únics efectes seran un augment del preu de mercat i una reducció del nombre d'empreses.

El disseny d'un sistema tributari que no sigui un llast massa gran per a l'economia no és una discussió estètica, sinó

que preocupa tots els economistes dits *del costat de l'oferta*, que són els que fonamenten la política econòmica en mesures microeconòmiques orientades a millorar l'eficiència, en comptes d'estabilitzar l'economia en el seu conjunt per la via del control de la despesa agregada i l'oferta de diners. Aquest àmbit és més propi de la macroeconomia i aquí no es considerarà.

Activitat

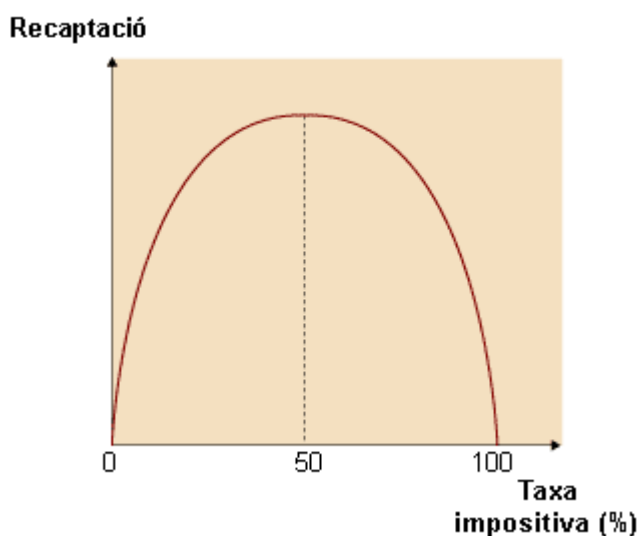
Quan hàgiu llegit el mòdul següent, sobre mercat de treball, podreu tornar al punt on sou ara i demanar-vos quin deu ser l'efecte sobre el mercat de treball (tant pel que fa a l'oferta com pel que fa a la demanda de treball) de les cotitzacions socials obligatòries que paguen els treballadors. Comprovareu que la influència de les taxes impositives sobre el treball no és clara; els impostos tenen un efecte ambigu sobre l'oferta de treball per causa de l'efecte renda.

Per enllestir aquest apartat, un parell d'observacions finals:



La corba de Laffer

Un cas de política del costat de l'oferta que es va fer famós és la polèmica sobre quins són els efectes d'unes taxes impositives elevades sobre la renda i sobre els incentius a treballar, a estalviar i a assumir riscos. Aquesta discussió va tenir un paper central en la reforma fiscal que va tirar endavant el president Ronald Reagan al començament dels anys vuitanta. En aquell moment, l'economista Arthur Laffer, que tenia una certa influència, va destacar com era de convenient mantenir unes taxes impositives baixes per a tenir un bon nivell de recaptació. En un tovalló de paper va "engiponar" una famosa corba (porta el seu nom, *corba de Laffer*) segons la qual si les taxes impositives són massa altes, l'efecte desincentivador sobre l'activitat és tan gran que la recaptació fiscal cau. Per tant, en aquestes condicions una reducció de taxes portarà a un augment de la recaptació.



La corba de Laffer

El cas és que els economistes del costat de l'oferta van convèncer el Congrés dels Estats Units que reduïssin els impostos. Els fets, però, no van confirmar la teoria: la reducció de les taxes va coincidir amb una reducció dels ingressos, l'oferta de treball i d'estalvi no van augmentar i el resultat de tot plegat és que es va crear un bon dèficit públic.

- Primer, fins aquí hem parlat de tributs en termes de nivells (impostos alts o baixos), però podria succeir que el més rellevant no fos el nivell dels tributs, sinó la diferència entre tributs. De fet, hi ha territoris o sectors en què els impostos són molt més baixos que en d'altres.
 - Segon, la nostra anàlisi ha estat relativament senzilla perquè l'hem feta per al cas d'un sol producte, però hauria estat menys simplificada si haguéssim considerat més d'un mercat. D'altra banda, ens hauria calgut considerar de quina manera s'escampen els efectes per tots els sectors de l'economia.
-

3. Les decisions de despesa del sector públic. Intervenció del sector públic davant els fracassos del mercat

La qüestió essencial dels fracassos del mercat no és identificar totes i cadascuna de les infinites possibles causes que els generen, sinó aprendre a tractar el petit nombre de causes que, de fet, tenen una presència prou corrent en els mercats. Hi ha tres raons molt habituals per les quals els mercats fracassen:

- Tecnologia i competència imperfecta

3.1. Competència imperfecta



En els mòduls anteriors s'ha vist que un monopolista produirà la quantitat que resulta de la condició $lma = CMa$, i que el preu associat és superior al cost marginal, de manera que els consumidors paguen per cada unitat un preu superior al cost de produir-la. És per això que en monopoli es produeixen menys unitats que en competència perfecta, alhora que es paguen més cares. A més, no solament es tracta que l'excedent social es distribueixi de manera desigual (amb més proporció per al productor), sinó que hi ha una destrucció d'excedent total, una pèrdua neta d'excedent. Per aquesta raó es diu que en presència de monopolis el sistema de mercat fracassa, perquè la solució d'equilibri és ineficient.



-
- "La liberalització de sectors estratègics fa estalviar 6.000 milions de pessetes en dos anys."
 - "La Unió de Petits Agricultors denuncia les petrolieres davant l'Audiència Nacional perquè fixa preus."
 - "El Servei de Defensa de la Competència enviarà un plec de càrrecs a les tres principals companyies elèctriques espanyoles per acordar preus durant tres dies."
-

La destrucció d'excedent total desapareixeria si el monopolista i els consumidors poguessin negociar satisfactòriament, però això normalment no és possible. Fins i tot si ho fos, monopolista i consumidors podrien no arribar a un acord sobre la manera en què cal repartir els beneficis que aflorarien de la cooperació. Una altra manera de mantenir l'excedent total seria que el monopolista pogués fer una discriminació perfecta de preus, però això tampoc no és possible en general (ni desitjable per al consumidor!). Per tant, si el monopolista volgués augmentar la quantitat hauria de reduir el preu, i això l'allunyaria del màxim benefici, raó per la qual no té cap incentiu per a separar-se del seu òptim, i la pèrdua d'excedent esdevé permanent.

Essent així les coses, en la majoria de països hi ha lleis antimonopoli i de defensa de la competència vigents i, sovint, un tribunal de defensa de la competència perquè cap procés de concentració no faci que una o poques empreses tinguin un elevat grau de control del mercat. De fet, els únics monopolis que es toleren són els de propietat pública, dels quals se suposa que no apliquen el criteri de maximització de benefici ($lma = CMa$) i, per tant, se suposa que no generen massa costos en termes d'ineficiència (com a mínim, a causa dels preus).

El monopoli és, en gran manera, un problema de definició del mercat. Des del nostre punt de vista, ens interessa diferenciar dos tipus de monopolis:

- Els que es fonamenten en algun tipus de barrera a l'entrada de noves empreses (legal, de diferenciació de producte, etc.), i



En aquest cas els monopolis no han de ser necessàriament grans. Una farmàcia és un monopoli (encara que no deixa de ser una botigueta més aviat petita), i també ho són els estancs. Aquests monopolis són de mena legal, l'existència dels quals depèn d'una concessió administrativa.

Un forn de pa també té poder de monopoli, però aquesta vegada és de naturalesa territorial: quantes persones del vostre barri estan disposades a comprar cada matí els *croissants* al forn d'un barri veí només perquè allí són una mica més barats?

- Els anomenats monopolis naturals.



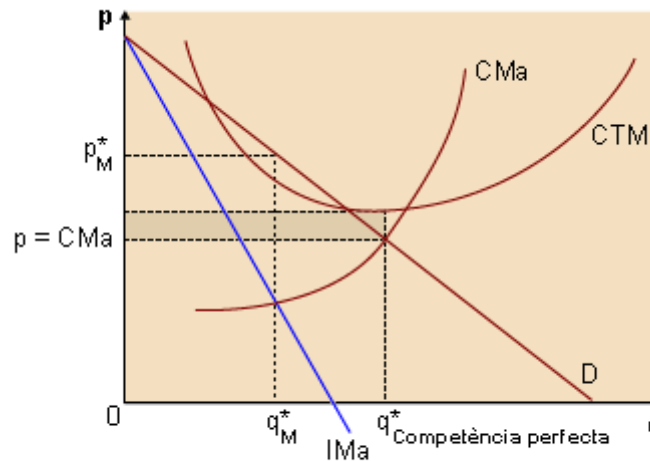
Aquest cas el trobem sempre que el CMe disminueix per a tot el tram rellevant del mercat a mesura que augmenta la producció. En altres paraules, hi ha monopoli natural sempre que hi ha una situació d'economies d'escala. En aquests casos la situació de competència no és viable i, a més, tampoc no és desitjable: és més eficient que hi hagi un únic productor. Si el nombre d'empreses fos superior el resultat seria un augment de costos.

El cas, però, és que en aquesta situació és improbable que els consumidors es beneficiïn de l'eficiència més gran del monopoli natural. Curiosament, doncs, l'eficiència exigeix un monopoli, però també que el monopoli produeixi la quantitat de competència perfecta. Són exemples de monopolis naturals la distribució d'aigua, de gas i d'electricitat, el clavegueram, el telèfon per cable, les xarxes de ferrocarrils, les concessions de recollida d'escombraries, i les xarxes d'autobusos locals.

Noteu que la diferència entre tots dos tipus de monopolis és essencial des del punt de vista del seu tractament. En el primer cas l'existència de monopolis és un problema del Tribunal de Defensa de la Competència: excepcions a banda, correspon a aquest Tribunal fragmentar els monopolis en consideració a l'interès públic. En el segon cas les coses són una mica diferents. Si el Tribunal fragmenta el monopoli es repetiria la cadena de compres i de fusions que ja en va provocar en el passat l'aparició i, senzillament, al cap d'un temps tornàrem a estar com al començament. Per tant, quan la defensa de la competència ja ha fet el seu paper i malgrat que totes les condicions tecnològiques fan que el mercat mantingui una situació de monopoli, ens cal recórrer a un nou instrument: **la regulació**.

En un sentit estricte, l'expressió **regulació** identifica el conjunt d'accions públiques orientades a millorar l'eficiència de l'assignació dels recursos del mercat o a augmentar el benefici social respecte al qual genera l'assignació que fa el mercat. Sovint se sent a parlar de les pràctiques disgregadores de defensa de la competència com de pràctiques de regulació i, de fet, no és del tot cert: aquest tipus de lleis impedeix els comportaments estratègics de les empreses, però no l'existència de rendiments d'escala. En aquestes condicions, l'existència d'un monopoli no és el resultat de cap comportament estratègic, sinó el resultat normal del funcionament ordinari del mercat: l'empresa més gran és la que produeix amb menys costos, és la que pot vendre a menys preu i és, finalment, l'única que es manté en el mercat.

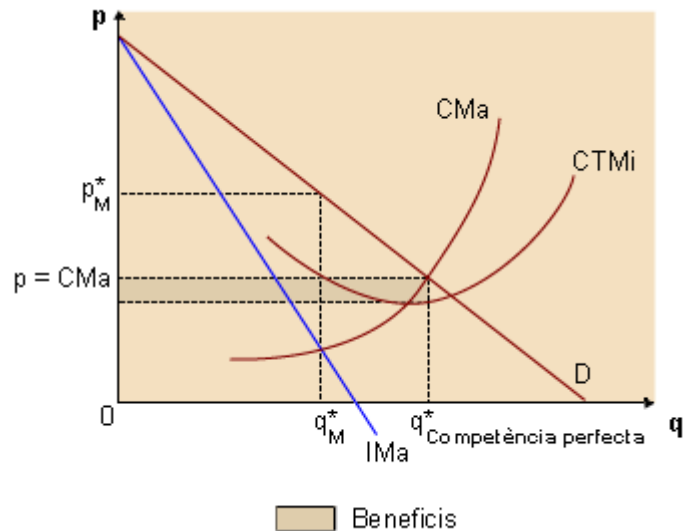
Quan les condicions tecnològiques són de rendiments creixents d'escala, la regla tradicional de fixació de la quantitat $p(q) = CMa(q)$ genera un preu que implica pèrdues, perquè si el cost mitjà és decreixent el cost marginal és inferior al mitjà, raó per la qual un preu igual al cost marginal generarà pèrdues. Un gràfic mostrarà clarament per què això és així:



Nota: La regla $p = CMa$ genera pèrdues (àrea ombrejada)

Monopoli natural

Ara bé, només en situació de monopoli natural les pèrdues són el corollari fatal de la regla $p = CMa$. En el cas de qualsevol altre tipus de monopoli, en què el cost mitjà pot arribar a ser creixent en el tram rellevant de la corba de demanda, la regla $p = CMa$ és perfectament compatible amb un nivell positiu de beneficis, depèn del nivell de costos totals mitjans. Per a comprovar-ho, compareu el gràfic anterior amb el següent:



Un monopoli no natural podria no tenir pèrdues encara que produís segons la regla $p = CMa$



Com es poden assolir els objectius de la regulació?



En les condicions del monopoli natural, els objectius bàsics de la regulació són obtenir preus similars als costos marginals, que el benefici s'acosti a la taxa normal de rendiment i que la producció sigui eficient.



Per a obtenir aquests resultats hi ha **tres possibilitats**, basades a manipular el mecanisme de preus del mercat perquè l'equilibri s'acosti al de competència perfecta:

[Fixar un preu igual al cost total mitjà](#)

[Fixar un preu màxim igual al cost marginal](#)

[Concedir un subsidi](#)



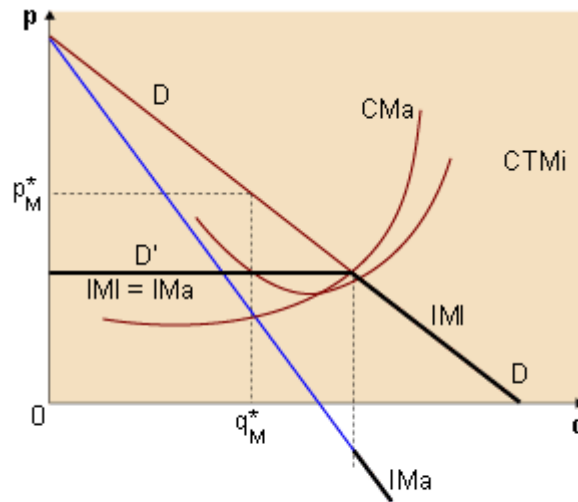
Fixar un preu igual al cost total mitjà

Per al monopoli això representa un benefici econòmic nul, com el que tindria en competència perfecta (obté el cost d'oportunitat del capital). La quantitat produïda, però, és massa petita. A més, si el benefici està garantit el monopoli no té incentius per a esforçar-se a reduir els costos mitjans.



Fixar un preu màxim igual al cost marginal

Modificar el preu percebut pel venedor, desplaçant la corba d'ingrés marginal mitjançant la fixació d'un preu màxim igual al cost marginal. En el gràfic la corba de demanda ja no serà DD , sinó $D'D'$, i l'ingrés mitjà i el marginal coincidiràn fins a la quantitat de competència perfecta: s'obté l'equilibri de competència. A banda de la informació que cal tenir per a aplicar aquesta solució (conèixer la corba de demanda i la corba de cost marginal per a poder determinar el preu màxim), hi ha el fet que si es tracta d'un monopoli natural caldrà subvencionar-lo en la magnitud de les pèrdues, perquè no tanqui. No deixa de ser curiós que subvencionar un monopoli pugui arribar a ser una solució raonablement bona!



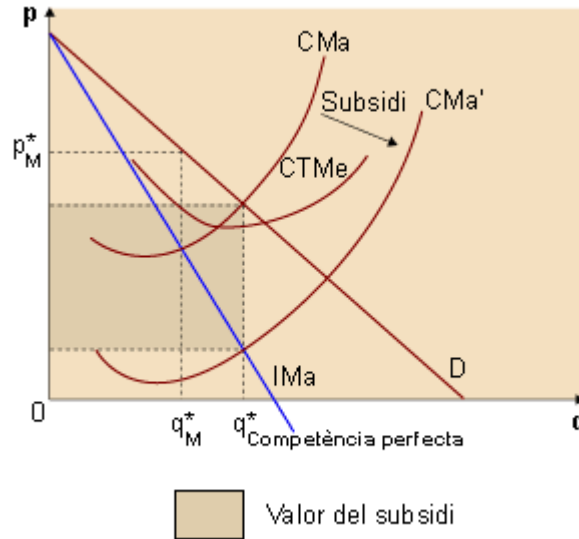
— Corba de demanda, d'ingrés mitjà i d'ingrés marginal en fixar $p = Cma$
Nota: Se suposa que el monopoli té beneficis.

Regulació d'acord amb la regla $p = Cma$



Concedir un subsidi

Modificar el preu percebut pels compradors per la via de desplaçar la corba de cost marginal mitjançant la concessió d'un subsidi per a cada nivell de producció. La concessió del subsidi redueix el cost marginal, com podeu veure en el gràfic. A més dels problemes d'informació de la solució anterior, aquesta opció té la dificultat addicional que el subsidi augmenta els beneficis del monopolista, cosa que genera una redistribució de la renda a favor del monopolista! Com que hi ha arguments polítics perquè això no passi, la solució és fixar simultàniament un impost fix (per exemple, una llicència de producció que el monopoli ha de comprar obligatòriament) que no depengui del nivell de producció i que sigui igual a la quantitat de subsidi per unitat de producció. La compra de la llicència no afectarà els costos variables i, per tant, tampoc els costos marginals, ni el nivell de producció.



Regulació d'acord amb la concessió d'un subsidi específic (unitari)

A vegades es proposen altres solucions, però ja no passen per usar el mecanisme de preus:

- Una possibilitat és alterar l'estructura del mercat, cosa que **liquida els fonaments del poder de monopoli**, de manera que el mercat tendeixi a la competència perfecta. Són possibles fonts de monopoli:
 - Les barreres administratives i legals

N'és un exemple el sistema de patents. D'una banda, eviten la competència i són un estímul per a la innovació, perquè augmenten l'expectativa de benefici, però des del punt de vista de la competència es recomana reduir els períodes de vigència d'aquests drets.

- Les barreres per comercialització

Augmenten les diferències entre productes per la via de la publicitat, per exemple.

- Les barreres per avantatges en costos

Per descomptat que no es poden impedir si no hi ha un canvi de tecnologia, però podria passar que si el mercat es fes més gran (per exemple, obrint-lo a l'exterior) el monopoli natural deixés de ser-ho, en haver augmentat la mida del mercat.

- Una altra possibilitat, un cop s'ha perdut del tot la confiança en el comportament optimitzador de les empreses, és procedir a una nacionalització, perquè el nou propietari (l'estat) fixi la regla de comportament $p = CMa$. Independentment de qui sigui el propietari, en el cas de monopolis naturals aquesta regla comportarà pèrdues que caldrà compensar mitjançant una subvenció. Si el monopoli natural és de propietat privada,

l'única diferència és que la subvenció pot rebre moltes objeccions de mena política, a banda que el subsidi pot limitar els incentius a la reducció de costos.

- L'existència de béns públics
-

3.2. Béns públics



Són béns públics aquells en què el consum per part d'un individu no redueix la quantitat disponible per a un altre i, a més, no és possible impedir que qualsevol que els vulgui consumir ho faci, perquè l'exclusió és molt costosa o impossible.



"La televisió pública espanyola renuncia a emetre els partits de la selecció nacional de futbol en el proper Mundial."

A vegades es distingeix entre els béns següents:

- **Béns públics purs:** tenen les dues propietats en un grau extrem.
- **Béns col·lectius:** permeten l'exclusió, però el seu consum no pot disminuir quan altres persones els consumeixen.

No hi ha massa béns públics purs, però sí que hi ha força béns que s'ajusten en un grau més gran o més petit a alguna d'aquestes dues característiques. La consideració o la no-consideració de bé públic és, d'alguna manera, una qüestió de grau.

Exemple

La ràdio i la televisió són (en molts sentits) béns públics purs, perquè no generen rivalitat en el consum (el fet que jo escolti o miri el programa no impedeix que els altres ho puguin fer) i, en principi, no n'és possible l'exclusió, encara que la televisió per cable ha convertit en privat un bé que tradicionalment era públic i que hi ha televisions privades que no són per cable, sinó obertes a tothom. El mateix passa amb la llum de qualsevol fanal públic i amb les campanyes de vacunació: quant a la llum, no hi ha manera que els fanals del carrer il·luminin només qui paga impostos; quant a la vacunació, beneficien tant els vacunats com els no vacunats, en reduir-se el risc d'emmalaltir. Per tant, no és possible excloure ningú d'aquest benefici indirecte. Les carreteres es consideren generalment com un bé públic no del tot pur, el mateix que l'educació. Pel que fa a les carreteres, tothom sap que no hi ha rivalitat mentre no hi ha congestió. En canvi, una carretera admet exclusivitat en el consum (n'hi ha prou de posar un peatge als accessos). Quant a l'ensenyament, tot i que l'aprofitament que un estudiant fa d'unes explicacions no malmet l'aprofitament que en pot fer un altre, hi ha un límit imposat per la capacitat de l'aula. Un cop l'aula és plena ningú més no es pot beneficiar de les explicacions del professor, i si el nombre d'alumnes augmenta els nous i els vells hauran de rivalitzar per a ocupar un lloc a la classe.

Noteu que en tots els exemples anteriors qualsevol pot incrementar el seu consum del bé d'una manera substancial sense que això redueixi el consum dels seus veïns i que, a més, el consum d'aquesta unitat addicional té un cost marginal nul; és a dir, que no modifica en absolut el cost de producció total. Això no vol dir que produir una unitat més no costi res: el que no costa és consumir-la!

Això, naturalment, és un problema, perquè la regla ordinària de maximització de guanys del productor ($I_{ma} = C_{Ma}$) porta a la circumstància que el preu del bé sigui nul, de manera que ningú no estarà disposat a produir-lo. El mateix passa des del punt de vista dels consumidors: si no hi ha la possibilitat d'exclusió (o és massa cara) ningú no estarà disposat a pagar un duro per allò que pot tenir gratuïtament, encara que la seva producció sigui beneficiosa per al conjunt de la societat.

Aquest comportament estratègic fa que els consumidors actuïn davant els béns públics com a paràsits, amb una actitud de polissó (*free-rider*); si no hi ha exclusió ni rivalitat en el consum, n'hi ha prou que un sol individu compri el bé perquè tota la comunitat el pugui usar sense restriccions. Com que tots els individus s'adonen d'aquest fet, ningú no estarà disposat a adquirir el bé, i el resultat és paradoxal. Tot i que hi ha moltes persones disposades a pagar pel bé, el mecanisme de preus no en permet la producció.



Vet aquí el fracàs del mercat quan els béns són públics, raó per la qual la majoria dels béns públics no són subministrats en mercats privats, sinó en mercats públics, ja que aquests no han de fer altra cosa que produir la quantitat que es considera socialment suficient. Curiosament, quan estudiem el cas de les externalitats veurem que el problema és l'invers: un nivell de producció excessiva.



Decidir la quantitat de bé públic que cal produir és difícil: en condicions normals i corrents això ho decideix el mercat, per la via de comparar el preu que els consumidors estan disposats a pagar amb el cost de producció. Aleshores la cosa és senzilla, però en presència d'un bé públic els consumidors declararan un preu nul, o la quantitat de bé que voldrien a un preu nul, perquè saben que n'hi ha prou amb un únic comprador per a tenir tot el consum que vulguin.



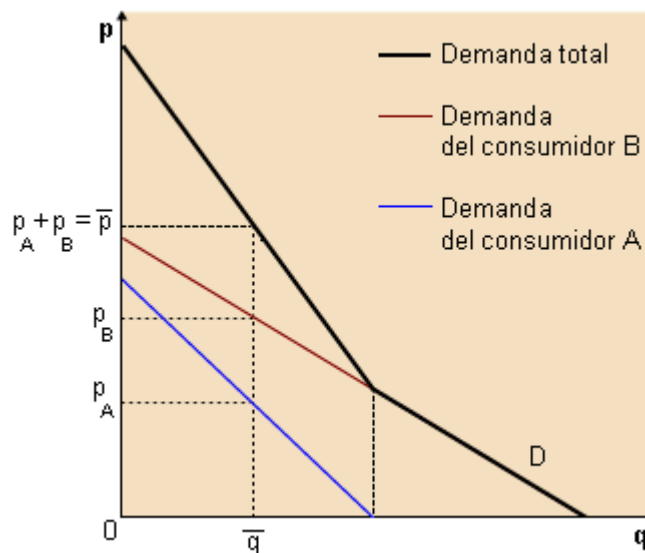
La carretera s'hauria de construir si el total d'allò que cada usuari potencial està disposat a pagar supera el cost de producció.



Com sabem quina és la quantitat òptima de bé públic que cal consumir?

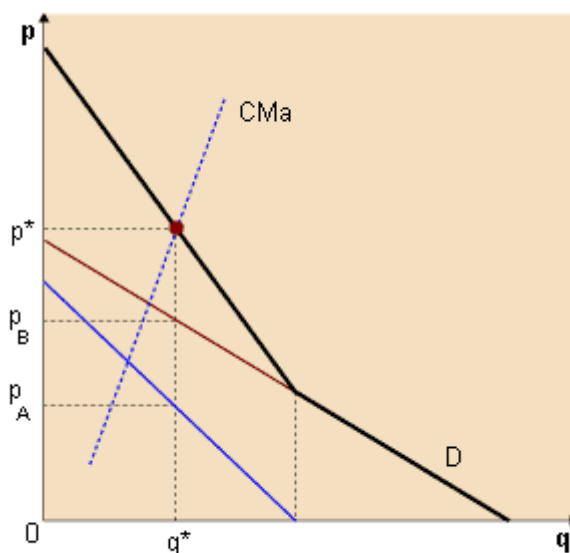
Per a mostrar com es decideix quina és la quantitat òptima de bé públic que cal produir, considerem el cas en què l'estat intenta d'establir la quantitat de programació de televisió pública que cal tenir.

Si en aquesta economia només hi ha dos individus (A i B), dels quals es coneix la demanda del bé públic, el punt essencial és entendre que totes dues persones han de consumir la mateixa quantitat (bàsicament, perquè la impossibilitat d'exclusió no permet d'intentar una altra cosa). Quan els béns són privats cadascú consumeix la quantitat que li ve de grat, de manera que la corba de demanda del mercat s'obté com a suma *horitzontal* de les corbes de demanda de cadascun dels individus per a cadascun dels preus. En canvi, en el cas dels béns públics l'equivalent a la corba de demanda de mercat és la suma *vertical* de les corbes de demanda de cadascun dels individus, la suma de les disposicions individuals que cal pagar. Així, no hi haurà cap unitat del bé, per a ningú, si algú no paga.



Corba de demanda d'un bé públic

Donada la corba agregada de disponibilitats a pagar, la quantitat òptima de programació es determina com en qualsevol mercat privat, mirant quina és la intersecció amb la corba d'oferta (el cost marginal de produir una unitat addicional de programació, que no és nul). En equilibri passarà que el cost marginal de produir una unitat addicional de programació coincidirà amb la suma de les disposicions que ha pagar cadascun dels consumidors. Si aquesta igualtat no es verifica, la societat millorarà el seu benestar augmentant-ne o reduint-ne la producció.



Provisió òptima d'un bé públic

En aquest punt cal fer **tres observacions**:

1. La primera es refereix al problema de conèixer els preus personalitzats, les disposicions que ha de pagar cada individu. Ningú no confessarà quant està disposat a pagar pel bé públic, sinó que esperarà que la resta de la societat financi íntegrament la seva producció, o anunciarà la quantitat que vol al preu zero. La provisió de béns públics es fa mitjançant un procés polític, i no és clar que aquest procés sigui infal·libre, de manera que no és clar si la provisió del bé públic és massa gran o no.
2. La segona es refereix al fet que sumar disposicions que s'han de pagar en comptes de sumar quantitats no és una idea tan peregrina com pot semblar. De fet, en els mercats de béns privats es fa el mateix quan dos béns es fabriquen conjuntament: es construeix la corba de demanda d'un producte a partir de les corbes de demanda de cadascuna de les seves parts, sempre que el preu del producte total sigui la suma del preu de cadascuna de les parts. En el cas de béns públics no hi ha cap relació entre el cost marginal de producció i la disponibilitat a pagar dels individus.

Exemple

Per exemple, quina seria la demanda de pollastres si se sap que un pollastre està constituït només per ales i cuixes? Si tenim la demanda d'ales i de cuixes, la demanda de pollastres serà la suma vertical de les dues anteriors. Donada l'oferta, el punt d'equilibri determina la quantitat de pollastres i, per tant, d'ales i de cuixes que hi haurà en el mercat i, a més, el preu de les ales i el preu de les cuixes.

Aquesta és una solució eficient en el sentit de Pareto (el cost de produir un altre pollastre és exactament la valoració que en fa la societat) i, a més, no hi ha cap relació directa entre el preu de cadascuna de les parts i els costos de producció: només depèn de les disponibilitats a pagar dels consumidors.

3. La tercera observació es refereix al fet que la quantitat d'equilibri és òptima sempre que el cost total de produir-la no superi la quantitat total que estigui disposat a pagar el públic. Això és així de manera similar al fet que en béns privats $Ima = CMa$ determina el màxim benefici, però $p \geq CVMe$ determina la conveniència o la no-conveniència de produir. Les disponibilitats totals a pagar són l'àrea sota la corba agregada de mercat fins a Q^* , mentre que els costos totals són l'àrea sota la corba d'oferta més els costos fixos que hi pugui haver.



Com es finança la provisió de béns públics?

Quant a la manera en què es finança Q^* , l'estat haurà de tenir algun ingrés fiscal. En principi, no té gaire sentit que tothom pagui el mateix nivell d'impostos. La raó és clara: en cas que només hi hagi dos consumidors (torneu a mirar el gràfic de l'equilibri), el consumidor B té una disponibilitat a pagar inferior a la del consumidor A. Si fem pagar a tothom el mateix impost, el seu import per càpita serà el cost total de produir el bé públic dividit pel nombre de consumidors.

Però, és clar que el consumidor B no pagarà aquest impost si supera la seva disponibilitat a pagar. En altres paraules, si l'impost és igual per a tothom, és fàcil que el consumidor B no pagui, amb la qual cosa la dotació de bé públic serà zero, tot i que els beneficis que reporta el bé públic superen els costos.



Aquest problema serà més gran com més gran sigui la dispersió entre les disponibilitats a pagar dels consumidors: la disponibilitat més petita a pagar que té el consumidor determina la viabilitat de produir el bé. Un impost igual per a tothom, doncs, pot no ser eficient, i el més normal és que la càrrega fiscal estigui distribuïda segons la disponibilitat al pagament.

Podria passar que la disponibilitat al pagament creixés amb la renda, de manera que la regla fiscal "que pagui més qui més renda tingui" coincidiria amb el que s'ha explicat aquí, però això pot no ser cert: la càrrega tributària no s'ha de repartir segons es distribueix la renda, sinó segons es distribueix la disponibilitat al pagament.



Aquí es pot al·legar que els més rics poden estar contents que els més pobres financin, ni que sigui amb pocs diners, el bé públic, perquè d'aquesta manera els rics disposen del bé a un preu inferior del que haurien de suportar si l'haguessin de finançar tots sols. Des d'aquest punt de vista, el pagament diferenciat no sembla tan injust. Ara bé, la cosa s'acaba de complicar (i entra directament en la categoria de debat) si suposeu una situació en què els rics tenen una disponibilitat nul·la al pagament del bé públic, amb la qual cosa el pagament de l'impost serà vist resignadament, com el resultat d'una acció coercitiva del govern. Naturalment, un sistema fiscal d'aquesta naturalesa, fonamentat en disposicions a pagar, és inviable per la seva enorme complicació.



És possible la provisió privada de béns públics?



L'estat subministra la majoria dels béns públics, però no és cert que només subministri béns públics, ni que tots els béns públics els subministri l'estat. Sota algunes condicions és possible la provisió privada de béns públics. Com que el problema és la impossibilitat d'exclusió en el consum, la dificultat resideix en la manera en què es pot finançar el bé si no és amb impostos estrictament obligatoris.



Aquí hi ha diverses alternatives, diferents de l'òbvia:



Fer que un bé públic sigui privat inventant un procediment fins ara impensat que permeti l'exclusió en el consum, com passa amb la televisió de pagament.

Finançament per donació

Venda de subproductes

Comunitats d'usuaris



Finançament mitjançant una donació (voluntària). Que les donacions no es facin anònimament, sinó que se'n faci publicitat adequadament, genera reconeixement social (hi ha programes de televisió pensats expressament per a recollir donacions fetes en públic).

Exemple

El regal d'obres d'art a museus, els pagaments a emissores de ràdio que ens agraden o a la investigació sobre el càncer.

També podria passar que, previsiblement, no tothom acabés fent servir el bé públic (encara que si ho volguessin fer no es podria impedir). Des d'aquest punt de vista té sentit que els habitants d'un llogarret financin tots sols la construcció d'una carretera fins al seu poble

Exemple

A Espanya hi ha el cas d'un cremallera que es va construir amb gran dificultat per a accedir a un petit poble que difícilment ningú no visitarà mai, llevat dels mateixos residents.

Des del punt de vista estrictament egoista, però, aquest mecanisme de donacions voluntàries no té sentit: és molt millor actuar de paràsit, anar de gorra, raó per la qual la quantitat final del bé serà molt més petita que la que seria eficient socialment.



Venda de subproductes, sempre que siguin capaços de generar béns privats.

Exemple

El bé públic dit *televisió en obert* genera un subproducte (dit *publicitat*) que produeix beneficis privats. En la mesura que els seguidors dels programes d'òpera generin menys despesa en els productes de què s'ha fet publicitat que els seguidors d'altres programes, l'òpera no es transmetrà mai per televisió en horari de màxima audiència.



Redacció de contractes privats en què els membres d'una comunitat de veïns, els veïns d'un barri, etc. es comprometen a fer una aportació pactada que es destinarà al manteniment de les zones comunes de l'edifici (piscina, accessos, escales, ascensor, entre d'altres), a millores del mobiliari públic del barri, al finançament d'una guarderia per als nadons que puguin tenir els residents al barri, etc.

La constitució d'un club d'usuaris que financin un bé que és públic dins els límits del club té interès quan el cost marginal d'augmentar en una unitat el bé és molt més petit que el cost mitjà

Exemple

Una piscina per a una família és molt més cara per persona que una piscina més gran per a vint famílies.

Des del punt de vista dels béns públics locals (com ara la piscina), podria tenir èxit la constitució de comunitats de votants que tinguessin idees similars sobre el nivell dels recursos que cal abocar al finançament del bé públic. No cal dir que això és una manera de simplificar el problema que obvia la gran dificultat de la provisió de béns públics: l'existència de parasitisme.

-
- L'existència d'efectes externs

3.3. Externalitats



Es diu que hi ha un efecte extern (o una externalitat), quan una activitat de consum o de producció efectuada per un agent imposa a altres agents costos o beneficis que no són pagats pel primer.



"En l'actualitat hi ha dues-centes seixanta-quatre estacions (depuradores) que donen servei a cinc-cents vuit municipis i a 4,4 milions de catalans."

"França inaugura el mercat de permisos per a contaminar."

Exemple



L'efecte d'hivernacle, la pluja àcida i, en general, els abocaments que normalment associem a la contaminació. També hi ha externalitats positives, com les que deriven dels descobriments científics o de les campanyes de vacunació, per les quals qui no es vacuna queda protegit de manera indirecta. Les activitats de consum poden generar igualment externalitats, bé positives o bé negatives (les molèsties ocasionades per una música massa alta).

L'existència d'externalitats significa que hi ha transaccions que no es reflecteixen en el mercat, sovint perquè no hi ha mercat per a aquell efecte extern o perquè l'efecte extern és, directament, un bé públic.



Perquè hi ha una mala definició dels drets de propietat.



És el cas de la contaminació, que ningú no pot deixar de consumir.



De fet, la relació entre els efectes externs i els béns públics és molt alta: fixeu-vos que podem definir els béns privats com els que es poden subministrar a diferents individus sense que es produeixin beneficis ni costos externs.



Considerem més detingudament el cas de la contaminació. Neix del fet que **els costos privats i els costos socials són diferents**: es diferencien precisament en l'**efecte extern**. El contaminador eludeix el pagament dels costos associats a la neteja del medi ambient i, per tant, en prendre les seves decisions de producció assumeix uns costos inferiors als que realment ocasiona. El conjunt de la societat suporta aquests costos expulsats del procés de producció, externalitzats, sota la forma d'un medi ambient deteriorat i insalubre.

A més, però, les decisions privades de consum, preses d'acord amb la informació que transmeten els preus, tampoc no són adequades, perquè si no incorporen part dels costos tendiran a ser excessivament baixos, i el consum d'aquella mercaderia tendirà a ser excessivament gran en relació amb el que hi hauria d'haver si el preu incorporés els costos dels abocaments: la quantitat d'equilibri superarà la que hi hauria si els costos externs estiguessin incorporats als costos privats.



En essència, doncs, sempre que cost privat + externalitat = cost social, l'assignació de recursos que fa el mercat fallarà, perquè els individus no consideraran tots els costos o els beneficis associats a les seves decisions. El resultat és que l'òptim privat i el social no coincidirán.



Si es volen resoldre les conseqüències de les externalitats cal trobar la manera d'**introduir tots els costos (privats i**

externs) al mercat, per a igualar els ingressos marginals amb els costos marginals socials de producció, i no únicament amb els privats. Un cop fet això, n'hi haurà prou de deixar que les empreses es comportin normalment, és a dir, que produeixin sota la regla $Ima = CMa$.



Què pot fer l'estat perquè s'assoleixi aquest nivell de producció i contaminació i no un de superior?

Donem per descomptat que normalment cal corregir les externalitats negatives, i que poca gent es preocupa per corregir les positives. Algunes alternatives són les següents:

[Eliminar les activitats que generen externalitats negatives](#)

[Aplicar un impost](#)

[Procés de negociació](#)

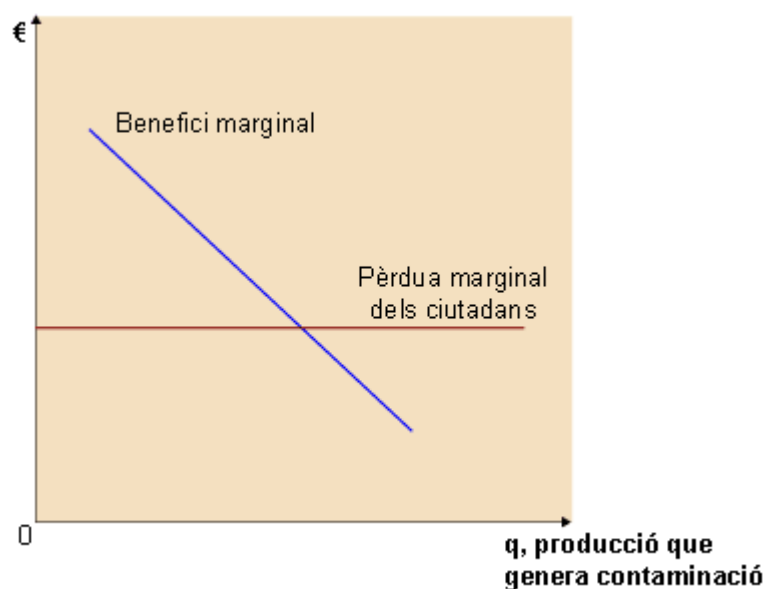
[Regulació](#)

Eliminar les activitats que generen externalitats negatives

Una primera possibilitat és eliminar completament tota la contaminació. No és una situació gaire eficient, però, perquè comporta el cessament de totes les activitats de consum i de producció, la reducció dramàtica de la població mundial i el retorn als estàndards de vida d'èpoques molt anteriors a la nostra.

Podria semblar estrany que el grau òptim de contaminació fos no nul i que, per tant, no es volgués que hi hagués poca contaminació, però qui argumenta això només pensa en els beneficis de l'aire pur, no en els costos de mantenir-lo així. La pèrdua completa de producció és indesitjable socialment, perquè és segur que hi ha un nivell de producció positiu que genera més guanys de benestar que els costos que genera la contaminació associada. Així, si de cada unitat de producció el benefici marginal supera el cost marginal que té la contaminació per a la població, aquell nivell de producció s'ha d'aconseguir.

La raó és clara: l'empresa podria compensar els ciutadans i continuar tenint beneficis, de manera que hi ha un guany net per al conjunt de la societat. La darrera unitat de producció a la qual passa això (és a dir, aquella per a la qual els guanys i els costos socials coincideixen) indica el nivell de producció (i de contaminació) socialment òptim.



Hi ha una quantitat òptima de contaminació

Aplicar un impost

Imposar a l'empresa un impost unitari per a cada quantitat de residu emesa (o un subsidi, si l'externalitat és positiva) equival al cost marginal generat per aquella unitat de pol·lució. Es tracta de fixar un impost relacionat amb el nivell de producció que compensi als ciutadans els costos de contaminació i de fer que l'empresa consideri aquest impost com un cost intern addicional a l'hora de prendre les decisions que maximitzen el seu guany, igual que ho són els salaris i el lloguer de la maquinària o de les naus. Aquest impost desplaçaria cap a l'esquerra la corba de beneficis del productor, i l'empresa continuaria produint fins al punt que el seu benefici marginal fos nul.

La solució seria encara més perfecta si l'impost gravés directament el nivell de contaminació (i no el de producció), perquè aleshores l'empresa tindria incentius per a fer servir la tecnologia més neta possible. Aquest sistema té una implementació difícil i costosa, perquè exigeix que el regulador tingui molta informació sobre la magnitud de l'efecte extern. A més, no té gaire sentit si les persones perjudicades per la contaminació no són les que reben finalment la compensació.



Regulació

Una possibilitat que milloraria el sistema de preus seria que es pogués iniciar un procés de negociació entre el públic i l'empresa, per tal que l'empresa compensés el públic i el nivell de contaminació es fixés sense intervenció estatal. Aquesta negociació és possible si la part afectada no és el conjunt de la societat, sinó un nombre reduït d'empreses o de consumidors, però no hi ha un mecanisme organitzat de negociació consistent a fer seure en una taula el conjunt de la societat i l'empresa contaminant. L'estat podria mirar d'organitzar-lo, si no fos gaire car. En la pràctica, però, en una economia de mercat no és senzill forçar la integració de les empreses que causen els efectes externs.

Exemple



Tenint en compte que és un exemple simplificat, una empresa paperera aboca residus al mateix riu del qual, curs avall, una potabilitzadora ha d'agafar aigua. La fusió de totes dues empreses internalitzaria els costos de la contaminació i, de manera espontània, es produiria la quantitat òptima de paper i d'aigua potable.



Finalment, també és possible recórrer a polítiques alienes a la manipulació dels preus. L'estat pot publicar un reglament sobre normes d'emissió, pot prohibir algunes tecnologies especialment brutes, pot forçar l'empresa a depurar els abocaments, pot exigir a les empreses l'aplicació de nous procediments que, en ser seguits, reduiran substantivament l'emissió de contaminants, i també pot fixar llindars màxims permesos d'emissió (per tal d'imposar sancions als contaminadors que els superen i deixar que les empreses facin el que els sigui més convenient per a constrènyer l'emissió als nivells tolerats), etc. Segurament aquest és el sistema més usat en la pràctica, tot i que aquestes imposicions poden ser poc creïbles o senzilles d'eludir, per l'elevat cost d'obtenir informació sobre quins han de ser els llindars i quines empreses els superen.

En el límit, l'estat es podria fer propietari de l'empresa contaminant (i nacionalitzar-la), encara que per si sola aquesta mesura no garanteix l'obtenció de l'òptim social. Una forma teòricament adequada de perfeccionar aquesta via i de corregir els efectes de les externalitats és definir uns drets de propietat adequats, de manera que sigui possible crear un mercat per als efectes externs, que els regularà com regula qualsevol altre bé qualsevol altre mercat.

Es tracta de fixar la quantitat total de contaminant que es vol admetre i d'instaurar mercats de compra i de venda de llicències que autoritzen emetre una certa quota de la contaminació total. Així, l'emissió de contaminants tindria un preu de mercat, i les empreses més ineficients haurien de pagar molt cares les llicències que els vendrien les empreses més netes. En la pràctica, aquest mercat és senzill d'organitzar només si el nombre d'implicats és petit i se'ls pot obligar a negociar entre ells la compravenda de drets de contaminació.



Tot plegat, resoldre externalitats és més difícil que no sembla: cal conèixer el nivell òptim de contaminació, els costos i els beneficis de cada política alternativa, les seves conseqüències redistributives i avaluar si l'estat és capaç d'intervenir de manera que millori la situació en comptes d'empitjorar-la.

En el límit, podria ser que calgués avaluar què és millor, conservar els llocs de treball que genera l'empresa contaminant o tenir un aire més net. Evidentment, els funcionaris que apliquen la política, el propietari de l'empresa, els treballadors i els ciutadans poden entendre el grau de contaminació d'una manera molt diferent.

