



REAL ACADEMIA DE DOCTORS

De l'economia política
a l'economia constitucional

•

Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari electe

Excm. Sr. Joan Francesc Corona i Ramon

Doctor en Ciències Econòmiques i Empresariales

A l'acte de la seva recepció, 1 d'abril de 2003, i

discurs de contestació de l'acadèmic de número

Excm. Sr. Xavier Iglesias i Guu

Doctor en Medicina

Barcelona

2003

Dr. Joan Francesc Corona i Ramon

De l'economia política
a l'economia constitucional

REIAL ACADEMIA DE DOCTORS

·Publicacions·



Excel·lentíssim Senyor President,
Honorable Senyor Conseller,
Excel·lentíssims Senyors Acadèmics,
Amigues i amics,
Senyores i senyors,

Cal que comenci la meva intervenció manifestant el meu agraïment al president de la Reial Acadèmia i, en nom seu, a tots els acadèmics per l'honor immens que suposa passar a formar part d'una corporació tan il·lustre.

Quan el doctor Casajuana em va informar que la Reial Acadèmia de Doctors m'acceptava com a membre electe, vaig experimentar una enorme alegria per dos motius: en primer lloc, pel que suposa per a qualsevol persona vinculada de forma permanent a la Universitat des de l'inici dels seus estudis la pertinença a una reial acadèmia. I en segon lloc, perquè no es tracta d'una reial acadèmia clàssica, sinó precisament de la Reial Acadèmia de Doctors, que té com a tret distintiu fonamental aplegar doctors universitaris en totes i cadascuna de les diferents branques del saber.

Malgrat que per formació, i per pertinença de cos universitari, em trobo inclòs en l'àmbit dels doctors en Ciències Econòmiques i Empresariales, ja des de l'inici dels meus estudis i, més concretament, des dels meus primers passos en la recerca, vaig tenir la sensació que en el fons tots els acadèmics estudiem una mateixa realitat: l'ésser humà, el seu entorn i les seves interrelacions.

La complexitat del coneixement científic a la qual hem arribat actualment aconsella parcel·lar adequadament les diferents àrees del saber, però en última instància cadascuna d'aquestes representa un prisma a través del qual enfoquem el nostre veritable objecte d'anàlisi: l'ésser humà.

Per aquest motiu, compartir una institució d'un prestigi tan merescut amb eminents especialistes d'altres matèries suposa per mi la possibilitat d'enriquir-me amb els seus coneixements i també d'ajudar-me a millorar l'autèntica comprensió del meu objecte d'estudi.

A l'hora de plantejar-me el tema de la dissertació, com és obvi, van sorgir moltes alternatives, però malgrat això em va ser relativament senzill seleccionar-lo. Vaig considerar l'oportunitat de desenvolupar un plantejament original, i per tant escassament tractat per l'ortodòxia, plantejant-lo com una evolució del coneixement al llarg del temps.

En aquest sentit, la Hisenda pública que neix a partir de l'economia política clàssica evoluciona gradualment fins a esdevenir el germen de la nova economia constitucional, que, sens dubte, és una de les àrees de recerca amb més futur en l'àmbit de la ciència econòmica.

Dins les òptiques emprades pels científics socials, la de l'anàlisi econòmica ha multiplicat el nombre de lents al llarg dels darrers decennis i les ha enfocat cap a certs aspectes del comportament humà que abans no havien estat explorats de

forma tan rigorosa, fonamentalment els que corresponen a l'actuació de les persones en la vida política, tant individualment com col·lectivament.

Això permet fer valoracions poc convencionals sobre comportaments característics de l'ésser humà, detectant les possibles disfuncionalitats d'alguns i possibilitant una millora dels òrgans que adopten decisions col·lectives orientades cap al bé comú. Permeteu-nos dir que del fet que l'anàlisi econòmica no serveixi per explicar-ho tot sobre els fenòmens que tractarem no es desprèn que no expliqui absolutament res.

És possible que alguns dels resultats de la nostra anàlisi del conjunt sistema polític-sistema econòmic característic de les societats democràtiques occidentals i del seu model d'estat del benestar poden oferir una imatge menys atractiva que la que se'ls atribueix. El sistema democràtic no pot presumir d'allò de què manca. Sobre el paper, no és el més eficient ni el més barat, ni tampoc és immune a les mistificacions o a la manipulació. És, senzillament, el pitjor dels sistemes polítics si excloem tots els altres.

Finalment, considero de justícia fer un reconeixement explícit a aquells que han estat els meus mestres, no solament en la matèria objecte d'aquest treball, sinó en molts altres aspectes. Així, vull mostrar el meu agraïment als professors James Buchanan, Gordon Tullock i Geoffrey Brennan, i a Enrique Fuentes Quintana, José Barea Tejeiro i Eugenio Domingo Solans.

I com que, en definitiva, la vida universitària no deixa de ser una part de la vida, també vull manifestar el meu agraïment a un nombre afortunadament molt elevat d'amigues i amics (especialment els que són aquí presents) i, per damunt de tot, un record molt especial als meus pares, que em van inculcar la passió per l'estudi i el coneixement i que, tot i que

malauradament no poden ser avui aquí, són sens dubte els màxims responsables que jo em trobi davant de vostès.

Moltes gràcies a tots i, amb la vènia de la Presidència, iniciaré la meva dissertació.

DE L'ECONOMIA POLÍTICA
A L'ECONOMIA CONSTITUCIONAL

Una reinterpretació moderna
de la ciència de la Hisenda pública

Als meus mestres: Jame Buchanan
Gary Becker
Gordon Tullock
Geoffre Brennan

«Ja que l'economia s'ocupa dels éssers humans, el problema del seu tractament científic conté les dificultats fonamentals de les relacions entre l'home i el seu món. Des d'un punt de vista racional, o científic, gairebé tots els problemes reals es presenten com a problemes en l'anàlisi econòmica. El problema de la vida consisteix a utilitzar uns recursos *econòmicament* per aprofitar-los tant com sigui possible en l'obtenció dels resultats desitjats.

La teoria general de l'anàlisi econòmica és, per tant, la base lògica de la vida. En la mesura que aquesta base pugui existir! El primer tema en relació amb l'economia científica és fins a quin punt la vida és racional, en quina mesura els seus problemes poden reduir-se a mesura que uns mitjans donats s'utilitzin per aconseguir uns determinats fins. Argumentarem que no poden ser-ho en gran mesura ni, fins i tot, en un punt molt llunyà; la visió científica de la vida és una visió parcial i limitada; la vida és en el fons una exploració en el terreny dels valors, un intent per descobrir els valors, més que no pas una investigació sobre les bases del seu coneixement per identificar-los i gaudir-ne al màxim possible. Lluitem per "conèixer-nos nosaltres mateixos", per descobrir els nostres desitjos reals, més que no pas per aconseguir les coses que desitgem. »

Frank H. Knight

1. L'ECONOMIA POLÍTICA I LA HISENDA PÚBLICA CLÀSSICA

Però, què és l'Estat en si mateix, sinó el més gran dels reflexos de la naturalesa humana? Si els homes fossin àngels, no seria necessari l'Estat. Si els àngels haguessin de governar els homes, no farien falta controls externs ni interns sobre l'Estat. En la formació d'un Estat que ha de ser administrat per uns homes sobre altres homes, la gran dificultat consisteix en això: primer, s'ha de capacitar el govern per controlar els governats i, a continuació, obligar-los a autocontrolar-se.

(JAMES MADISON)

El procés imparable de globalització en l'economia mundial generarà un canvi de paradigma important en la concepció general del sistema econòmic. Aquest canvi s'està apreciant amb claredat en l'àmbit del sector privat, i es fonamenta en els principis de competència i eficiència.

És per aquest motiu, que en els pròxims anys es produirà un fenomen de modificació considerable en el concepte i el funcionament del sector públic. Ens dirigim cap a un nou model de sector públic que naixerà com a conseqüència de l'esgotament de l'antic model i dels nous avenços que es produiran en el nou entorn d'economia mundial globalitzada.

Si acudim a la més rigorosa de les definicions d'*economia*, com la ciència que estudia com satisfer unes necessitats humanes il·limitades amb uns recursos escassos per naturalesa, és possible oferir una visió alternativa, que es construeix sobre dos paradigmes: l'eficiència econòmica i els processos polítics de decisió.

Tradicionalment, l'anàlisi de l'activitat econòmica i financera del sector públic, s'ha marcat en l'àmbit de l'estudi científic de la Hisenda pública. Les definicions d'*hisenda pública* són molt nombroses i probablement aprendrem molt sobre l'objecte de la Hisenda pública si comencem recorrent amb rapidesa als escrits d'alguns dels grans economistes del passat. Ni tan sols ràpidament és possible fer aquest recorregut, i cal centrar-se en una d'aquestes definicions, en aquest cas en la que el professor Fuentes Quintana recull com a denominadora comuna en un bon nombre de definicions procedents de tractadistes anglosaxons: "aquell conjunt d'eleccions econòmiques que comporten la realització d'ingressos i despeses de l'Estat i la mútua relació existent entre aquestes".¹

La primera pregunta que caldria plantejar-se davant d'aquesta definició seria: és necessari l'estudi separat del procés d'ingressos i despeses de l'Estat?, o el que és el mateix, quines característiques té aquest procés que el fan creditor d'un tractament específic dins de l'economia? La resposta sembla bastant clara: els mecanismes de mercat són insuficients o inadequats per a la provisió de la majoria de serveis que ofereix el sector públic.

Aquest fet ens du a poder afirmar que la Hisenda posseeix un fonament teòric característic derivat de la naturalesa col·lectiva de l'activitat econòmica que preveu, que és la teoria dels béns públics. Entenem que aquesta teoria ha de desvincular-se de l'objectiu de l'assignació perfecta de recursos, per convertir-se en un fonament general de tota l'activitat econòmica pública. L'anàlisi pararia especial atenció en els aspectes conceptuals per abordar, posteriorment, la consideració de la seva provisió òptima, la qual ja es connecta amb l'objectiu d'assignació de recursos.

¹ FUENTES QUINTANA, E. *Hacienda Pública*. Madrid: I. R.G. Blanco, 1986, pàg. 9

La teoria dels béns públics constitueix un dels camps d'investigació més importants de la Hisenda pública. La seva introducció es troba ja en el segle XIX amb Mazzola, Sax i Wicksell, entre d'altres autors, però és a partir del treball de Samuelson, el 1954, que la teoria dels béns públics adquireix tot el seu dinamisme actual.

Amb tot, malgrat els esforços d'investigadors com Samuelson, Buchanan, Musgrave i Head, la teoria es troba en un estat prepa-radigmàtic, la qual cosa constitueix un estímul. Ni tan sols la terminologia emprada és única ja que els béns públics reben altres noms, com ara: béns de consum col·lectiu, béns socials, béns de consum d'equip, etc.

En la seva exposició clàssica, les notes que caracteritzen el concepte de bé públic són dues: oferta conjunta i inaplicabilitat del principi d'exclusió, que han estat desenvolupades especialment per Samuelson i Musgrave.

El concepte d'*oferta* o *consum conjunt* de Samuelson diferencia els béns públics dels privats en el fet que el consum d'un bé públic per un consumidor no redueix la quantitat disponible per a d'altres consumidors. És a dir, el cost d'oportunitat del consumidor addicional és zero. Això significa que les funcions de demanda han de sumar-se verticalment en lloc d'horitzontalment com es realitza per al bé privat pur i el preu que ha de pagar per cada consumidor s'obté en funció de les preferències individuals. En la mesura que les preferències no es revelen adequadament, per existència de conductes insolidàries (*free rider*), és necessari un nou agent decisor, el sector públic, que estableixi els criteris de repartiment del cost de la provisió del servei. Cal esmentar que això podria donar lloc a l'anàlisi dels principis del benefici i de la capacitat de pagament.

Ara bé, en la vida real la idea d'oferta conjunta és una idea polar que no es produeix sempre amb total puresa. La limitació

fonamental prové de l'existència d'un límit de capacitat associat a l'escassetat del factor espai. El cost marginal de l'ús d'una carretera no congestionada, per exemple, pot ser nul, però la congestió que es produeix durant els caps de setmana en moltes de les nostres carreteres és un bon exemple que el cost marginal també pot no ser nul. La segona limitació procedent del factor espai consisteix en la variació de la qualitat del servei; la distribució dels beneficis. Per exemple, d'un parc de bombers no és homogènia en el territori sinó que decreix gradualment a partir d'un centre. D'altra banda, encara que la distribució sigui homogènia, el benefici subjectiu, la utilitat del bé, no ha de ser necessàriament igual per a cada subjecte. Es podrien trobar molts exemples de béns, el seu consum dels quals es du a terme conjuntament (una funció de teatre, una piscina, etc.) que no constitueixen béns públics: la conjunció d'oferta és condició necessària però no suficient.

La segona característica dels béns públics és la inaplicabilitat del principi d'exclusió al consum d'aquests béns. S'han considerat diversos orígens o causes de la impossibilitat d'aplicació d'aquest principi: en primer lloc, impossibilitat física d'exclusió. Per exemple, en el cas del medi ambient hi haurà aquesta impossibilitat si no es limita la llibertat de l'individu, excloent-lo de l'àmbit espacial en què es gaudeix el bé. En segon lloc, podria parlar-se d'impossibilitat tècnica; seria el cas de la televisió abans de la seva transmissió per cable. En tercer lloc, la impossibilitat econòmica: tècnicament és possible la utilització de peatges als carrers però no seria econòmicament racional. Cal situar en aquesta impossibilitat aquells béns que el professor Valle denomina *de tot o res*, és a dir, que no és possible la realització d'un ajust perfecte entre quantitat-preu. Finalment, l'obligació legal d'utilització és també una altra forma d'inaplicabilitat del principi d'exclusió: tècnicament i econòmicament seria possible l'exclusió, però el fet que el sector públic faci obligatori el consum eleva aquests béns a la categoria de bé públic.

D'altra banda, no tots els béns que subministra el sector públic es corresponen amb les dues característiques definitòries anteriors, o ho fan de manera molt reduïda. En molts casos aquests béns podrien ser, i de fet són de manera simultània, subministrats pel sector privat. Ens trobem davant del que s'ha anomenat *necessitats preferents* (*merit wants*).

L'argumentació clàssica de l'Estat per a la justificació del subministrament d'aquests béns s'ha basat en dos motius: la falta d'informació i la «miopia» o irracionalitat del consumidor. En aquesta ocasió, aquests dos motius no semblen suficientment convincents probablement a causa que no s'ha dirigit la investigació necessària.

La irracionalitat d'alguns individus immadurs o desequilibrats no suggereix que un determinat bé hagi de ser prestat a tota la comunitat sinó més aviat indica una actuació pública envers aquests individus. La falta d'informació que probablement era certa en el moment d'iniciar la prestació del servei, és un motiu que es fa progressivament més dèbil a mesura que aquest servei es presta. Així, és difícil acceptar que una àmplia majoria de la població dels països occidentals desconeix els beneficis produïts per aquests serveis. Probablement és molt més fàcil trobar la justificació de la provisió pública en l'alta valoració que se li atribueix, és a dir, una motivació absolutament contrària a l'anterior, ja que aquests béns afecten substancialment aspectes fonamentals com són la pròpia vida o la capacitat d'ingressos futurs dels membres de la família. Des d'aquest enfocament, el sector públic actuaria com una companyia d'assegurances que garantiria un cert tipus de serveis prescindint de la situació econòmica del receptor i, per tant, desvinculant-se dels possibles descensos en la renda o i fins i tot de la pròpia vida quan els serveis afecten la família com és el cas de l'educació.

D'aquest conjunt de notes i de la consideració de les externalitats, és possible deduir que, en determinats casos, el

mercat no és un mecanisme eficient d'assignació de recursos, cosa que posa de manifest la necessitat d'un altre mecanisme d'assignació que, en virtut de la seva naturalesa forçosament col·lectiva, doni lloc a l'estudi de la Hisenda pública.

2. LES PECULIARITATS DEL MÈTODE CIENTÍFIC EN LES CIÈNCIES SOCIALS

Una ciència és una disciplina que té per objectiu el descobriment d'estructures generals (lleis) mitjançant l'aplicació del mètode científic. Per a Schumpeter,² "ciència és qualsevol tipus de coneixement que hagi estat objecte d'esforços conscients per perfeccionar-lo".

Dos trets caracteritzen les ciències: en primer lloc, el fet de basar els seus descobriments en els fets i, en segon lloc, que les dades sobre les quals treballa el científic s'organitzen d'acord amb certes línies de pensament que són peculiars en cada camp científic i que serveixen per identificar-lo i diferenciar-lo d'altres camps. "Aquestes línies de pensament, preses en el seu conjunt, componen la teoria de la disciplina científica en qüestió".³

Sobre el mètode científic i les seves aplicacions s'han escrit innumerables pàgines. Si la discussió sobre els principis metodològics pot contribuir a un propòsit constructiu, i en aquest cas pot fer-ho, és un fet discutible sobre el qual sorgeixen graus d'escepticisme diversos.⁴ Samuelson⁵ ha arribat a afirmar

² SCHUMPETER, J. A. *Historia del análisis económico*. Espulgues de Llobregat: Ed. Ariel, 1971, (1a. ed. 1954), pàg. 41.

³ STEWART, I. M. T. *Reasoning and Method in Economics*. Maidenhead: McGraw-Hill, 1979, pàg. 4.

⁴ COATS, A. W. "The Methodology of Economics: Some Recent Contributions". A: *Kyklos*, vol. 35, fasc. 2, 1982.

que “les ciències dèbils malbaraten temps a parlar del mètode perquè Satanàs sempre troba tasques per als ociosos”. I Samuelson no és l'únic economista que després de participar en nombrosos debats metodològics mostra el seu desgrat. Bohm-Bawerk⁶ ja havia afirmat “escriuiu poc, o res, sobre el mètode, però treballem intensament amb tots els mètodes que disposeu”. Per la seva part, Menger en ple «*Methodenstreit*» es va disculpar de les seves incursions metodològiques i va argumentar que “les conquestes científiques més interessants [...] són obra d'homens allunyats de les investigacions metodològiques”. Al mateix temps, els historiadors advertien els economistes preocupats per la metodologia en els termes recollits per Schmoller: “No parlem eternament de com fer les coses; feu alguna cosa”. (Citats per Schneider).⁷

No obstant això, es revela un acord generalitzat sobre la necessitat de delimitar l'abast i validesa del mètode científic -o dels mètodes científics- emprats per resoldre els problemes econòmics. La referència als mètodes remet a Schumpeter,⁸ per a qui “l'oceà dels fets té innumbrables aspectes diferenciats que requereixen infinites maneres d'aproximació diferents”.

El problema fonamental del coneixement científic consisteix en la determinació del procediment (o els procediments) de validesa de les teories o proposicions que poden formular-se. Per a Nagel⁹ “és el desig d'obtenir explicacions a la vegada sistemàtiques i controlades per l'evidència actual el que genera la ciència; i és l'organització i

⁵ SAMUELSON, P. A. "Problems of Methodology: Discussion". A: *American Economic Association Proceedings*, 1963, pàg. 410.

⁶ BOHM-BAWERK, E. von "Zur Literaturgeschichte der Staats und Sozialwissenschaften". A: *Central Jahrblicher*, 1980; citat per Busino (1966), pàg. 8.

⁷ SCHNEIDER, E. *Teoría Económica*. Madrid: Editorial Aguilar, 1959.

⁸ SCHUMPETER, J. A. *Historia...*, *op. cit.*, pàg. 1.201.

⁹ L, F. *The Structure of Science*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1961.

clarificació del coneixement sobre la base de principis explicatius el que constitueix l'objectiu distintiu de les ciències”.

La investigació científica consisteix a descobrir problemes, formular-los i actuar-hi. Les línies bàsiques de la investigació científica són:

- a) Plantejament del problema a partir del reconeixement dels fets. Formulació del problema i reducció al seu nucli més significatiu.
- b) Elaboració d'un model teòric, a través de la selecció dels factors pertinents, la formulació de les hipòtesis centrals i les suposicions auxiliars corresponents. A més, quan sigui possible, representació d'hipòtesis en llenguatge matemàtic.
- c) Deducció de conseqüències particulars a partir del model teòric i de dades empíriques.
- d) Verificació de les hipòtesis a través d'experiments, observacions controlades o mitjançant la utilització de dades procedents de la realitat observada.
- e) Comparació dels resultats amb les prediccions. Introducció, si escau, de les conclusions en la teoria, reajustament del model teòric i suggeriments per a treballs posteriors.

Les ciències es poden subclassificar en ciències formals i ciències actuals. Les ciències formals (la lògica, la matemàtica) es desenvolupen a partir de l'elaboració d'ens formals i de l'establiment de relacions entre aquests. Les ciències actuals es refereixen a fets procedents de la realitat i pretenen elaborar reproduccions conceptuals de les estructures dels fets que permeten exercicis de predicció. En ocasions, el desenvolupament d'una ciència formal (les matemàtiques, p.e.) ha estat el resultat del desenvolupament d'una ciència empírica (la física); així mateix, el desenvolupament d'una ciència formal

(àlgebra moderna, p.e.) pot obrir nous camps a les ciències actuals (l'economia).

Les ciències actuals poden dividir-se en ciències naturals i socials. Les ciències naturals (anomenades també *ciències físiques* i, menys freqüentment, *ciències exactes*) es refereixen a les coses, mentre que les ciències socials es refereixen a les persones. Per a M. Duverger¹⁰ les ciències socials “tenen per objecte l'estudi dels fenòmens socials”. No obstant això, molt sovint sorgeixen dificultats per establir fronteres clares entre les ciències naturals i les ciències socials. Com han assenyalat MacIver i Page¹¹ “és sempre el focus del seu interès el que ha diferenciat una ciència social de la resta”. Malgrat tot, aquesta afirmació no resol tots els problemes.

A. Barceno¹² recorda que les dues característiques essencials de les ciències actuals són la racionalitat i l'objectivitat. “Per coneixement racional s'entén que la ciència està constituïda per idees elaborades (conceptes, judicis, raonaments, i no per sensacions, imatges o pautes de conducta) que poden combinar-se d'acord amb algun conjunt de regles lògiques a fi de produir noves idees (inferència deductiva) i que aquestes idees estan organitzades de manera sistemàtica i formen conjunts ordenats de proposicions (teories); que el coneixement científic de la realitat és objectiu significa que concorda aproximadament amb el seu objecte i que posa a prova l'adaptació de les idees als fets mitjançant l'observació i l'experiment, la qual cosa permet el control d'aquelles idees”.

La finalitat d'una ciència és l'explicació de fenòmens. La diferència entre les ciències naturals i les ciències socials rau, de

¹⁰ DUVERGER, M. *Métodos de las ciencias sociales*. Barcelona: Ed. Ariel, 1962, pàg. 35.

¹¹ MAC IVER, P. R. M.; PAGE, C. H. *Sociología*. Madrid: Ed. Tecnos, 1961, part III.

¹² BARCELÓ. *Iniciación a la metodología económica*. València: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1976, part 1.

fet, en què les primeres analitzen una realitat que per regla general és immutable, mentre que les ciències socials expliquen fets històrics que canvien en el temps històric. Aquests canvis són de caràcter quantitatiu, però també qualitatiu. En el seu desenvolupament, les ciències socials procedeixen de manera similar a les ciències naturals. El progrés científic en les ciències socials discorre per dos camins interdependents: la millora dels mètodes i instruments d'anàlisi, i l'elaboració d'hipòtesis que permeten la interpretació dels fenòmens econòmics, tant d'aquells que reflecteixen tendències a llarg termini com dels que corresponen a un període de temps determinat i reflecteixen els fets essencials d'una determinada etapa històrica.

A més del caràcter històric del fet observat, P. Sylos-Labini¹³ destaca quatre diferències específiques més de les disciplines socials:

- a) La impossibilitat de dur a terme l'anàlisi de determinats fenòmens o processos de forma controlada o *in vitro*, tal com ha assenyalat també Hutchison¹⁴, o de modificar les condicions en què aquests fenòmens esdevenen. En aquest cas la verificació estadística constitueix tan sols una verificació subrogada.
- b) A diferència de les ciències naturals, el subjecte observant no és un agent extern amb relació al fenomen observat.
- c) En l'anàlisi dels grans agregats humans s'accepta com a vàlida, dins de certs límits, la «lleï dels grans nombres». No obstant això, l'acció dels individus, encara que la condicioni el seu entorn social, no resulta totalment determinada. Hi ha, per tant, una zona discrecional o

¹³ SYLOS-LABINI, P. *Lezioni di Economia*. Roma: Ed. dell'Ateneo Bizari, 1979, vol. I i vol. II.

¹⁴ HUTCHISON, T. W. *The Politics and Philosophy of Economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1981.

zona de llibertat -més o menys àmplia segons els subjectes, el tipus de societat, el període històric, els problemes, etc., però mai la que anul·la les pretensions d'obtenir lleis vàlides per a tots els casos individuals. Aquesta zona discrecional adquireix una importància particular quan es tracta del govern i dels sindicats.

- d) L'última diferència es deriva de l'anterior. Els homes en societat actuen a partir d'expectatives, a preferències i a confrontacions interpersonals, aspectes que comunament han estat qualificades com a psicològiques. No es poden oblidar aquests aspectes, però s'han d'analitzar tenint en compte el caràcter històric de l'economia i que els individus en societats diferents tenen rols diferents.

Els desenvolupaments recents en el camp de la filosofia han contribuït en la desintegració de l'hegemonia positivista.¹⁵ Les aportacions de Popper¹⁶, Kuhn¹⁷, Lakatos¹⁸ i Feyerabend¹⁹ han obert una nova discussió sobre les semblances i diferències entre les ciències naturals i les ciències socials.

En general, es pot afirmar que els economistes s'ocupen de problemes molt similars en els diferents països i apliquen tècniques semblants per a la seva interpretació i resolució. A més, resulta evident que aquests problemes es refereixen a fets, o segments de la realitat. És a dir, l'objecte de l'economia és exterior, real. L'economia no s'ocupa de construccions del

¹⁵ COATS, A. W. *The Methodology of Economics: Some Recent Contributions*. Kyklos, 1982, vol. 35, fasc. 2.

¹⁶ POPPER, K. R. *The Logic of Scientific Discovery*. Nova York: Harpor Torch books, 1959.

¹⁷ KUHN, T. S. *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

¹⁸ LAKATOS, I. "The Methodology of Scientific Research Programmes". A: J. WORRAL; G. CURRIE (ed.), 1978.

¹⁹ FEYERABEND, P. *Against Method. Outline of an anarchistic theory of knowledge*. Londres: N. L. B., 1975.

pensament, d'éssers formals. Per això, la veritat dels seus enunciats no pot inferir-se de la seva coherència interna, de "o violar les regles de la lògica". Mètodes correctes no sempre condueixen a respostes correctes. Malgrat els dubtes d'A. Eichner²⁰, pot sostenir-se que l'economia és una ciència actual, no formal i els fets a què es refereix són fets socials, no pas fenòmens de la naturalesa. Per aquest motiu, l'economia es pot definir com una ciència social. Ha estat precisament aquest caràcter social el que ha determinat la major part de les qüestions metodològiques i epistemològiques sobre l'economia.

3. OBJECTE I CONTINGUT DE L'ECONOMIA POLÍTICA

Per a F. H. Knight²¹ "la tasca general d'organitzar l'activitat econòmica pot dividir-se en un cert nombre de funcions fonamentals. En realitat, hi ha moltes interconnexions i sobreposicions entre aquestes, però la distinció és útil com a ajuda per discutir l'ordre existent, ja sigui des d'un angle descriptiu o des d'un angle crític, des del seu aspecte estructural o des del seu aspecte de funcionament. Aquestes funcions segueixen una certa seqüència més o menys lògica. La primera és decidir què hem de fer, o sigui quins béns i serveis s'han de produir i en quines proporcions. És la funció d'establir estàndard, d'establir una escala social de valors o la funció d'elecció social; la segona és la funció d'organització de la producció, en sentit estricte; la tercera és la distribució, com a assignació del producte entre els membres d'una societat; la quarta consisteix en una sèrie de funcions referides a la conservació i millora de l'estructura social o la promoció del

²⁰ EICHNER, A. S. *Economía Postkeynesiana*. Barcelona: Ed. Blume, 1984

²¹ KNIGHT, F. H. "Social Economic Organization". A: W. BREIT; H. M. HOCHMAN (ed.) 1968, pàg. 6.

progrés social”. Per la seva part, E. Malinvaud²² ha escrit que “la teoria té com a objectiu final il·luminar l’acció; és a dir, fer aparèixer les conseqüències que es derivarien de les accions que es desitja emprendre”.

N. Ruggles²³ estima que el nucli central de l’economia consisteix a examinar com opera el sistema econòmic, és a dir, analitzar com s’assignen els recursos, com es determinen els preus i es distribueix la renda, i com actua el creixement i el desenvolupament. La teoria econòmica ha de donar unitat a la disciplina i subministrar els instruments analítics i conceptuals a l’economista.

En conseqüència, el contingut de la teoria econòmica es determinaria per la posició que es pren enfront de la concepció, el caràcter social, la delimitació interior i l’abast normatiu d’allò “econòmic”.

La definició de la ciència econòmica pot basar-se en dues concepcions alternatives. Una primera concepció enfonsa les arrels en la definició ja clàssica de L. Robbins²⁴, per a qui la característica dels fenòmens econòmics és, que en aquests, es donen multiplicitat d’objectius, objectius de diferent importància, mitjans limitats i alternativitat de mitjans. Aquest plantejament presenta alguns caràcters peculiars: a) individualisme metodològic. L’economia s’interpreta com la ciència de l’elecció per part de les diverses unitats o grups econòmics, per adaptar els mitjans limitats a necessitats il·limitades i, per tant, de cert tipus de decisions autònomes i atomistes prescindint de la possible existència de dominació entre unitats; b) formalisme. L’economia estudia totes les

²² MALINVAUD, E. *Theorie macro-économique*, París: Dunod, 1981, vol. I, pàg. 2.

²³ RUGGLES, N. "Economics". A: C. KAYSER; R. M. SOLOW (ed.) 1970, pàg. 11.

²⁴ ROBBINS, L. *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1980, pàg. 39.

accions humanes sota un punt de vista especial; c) racionalitat abstracta que condueix a la normativitat possible. De l'examen de la realitat es passa a la racionalitat, i d'aquesta a les normes que han d'aplicar-se a la realitat.

Una segona concepció considera com a objecte de l'economia els processos de producció i distribució de la renda. La ciència econòmica es converteix, en aquest cas, en la ciència de la determinació de conductes en unes estructures.

Aquesta definició condueix a uns esquemes científics basats en: a) *holisme* dels cossos socials com a objecte peculiar de l'economia (per exemple, les classes en el marxisme o les institucions a l'institucionalisme); b) contingut material de l'econòmic, no com a un aspecte formal de tota la realitat sinó com una parcel·la d'aquesta realitat concreta: la dels processos de producció i distribució; c) reproducció dels fenòmens econòmics; les «estructures» determinen unes «conductes» a partir de les quals es reproduïx o no es reproduïx el sistema, i d) circularitat dels processos econòmics enfront de l'assignació òptima de recursos donats.

El caràcter de la ciència social de l'economia depèn de la interpretació dels fenòmens econòmics.

Els fenòmens econòmics poden considerar-se «socials» perquè deriven de l'acció conjunta d'unitats econòmiques independents, però agregats macroeconòmicament o integrades microeconòmicament en el mercat. Des d'un altre punt de vista, aquest caràcter social de la realitat econòmica s'explica a través de la generació de l'excedent. Conseqüentment, la realitat social, objecte de la ciència econòmica, es podria considerar com una entitat abstracta de petites entitats o bé com una entitat concreta o històrica de la que procediria l'excedent econòmic.

El caràcter tècnic, per un costat, i social, per l'altre, es fa present en l'economia política. En aquesta línia caldria

interpretar la ciència econòmica com una realitat contradictòria i complexa que compregués els fenòmens de producció i de distribució entre els diferents grups, sectors i classes de la societat i assignés el valor creat al consum, a l'acumulació o a l'exterior.

Per tant, la ciència econòmica des d'aquesta perspectiva dirigeix la seva atenció als processos que consoliden, alteren o fan compatibles els fenòmens de producció i distribució mitjançant un instrumental científic, significatiu i crític alhora. Amb aquest instrumental i l'ajuda de les tècniques aplicades es pot actuar sobre la realitat i transformar-la.

Si l'economia estudia fenòmens reproduïbles en un context social, el problema de la seva classificació interior és secundari atès que el centre de l'anàlisi es projecta des d'un angle totalitzador. D'aquesta manera, els sectors productius substitueixen les unitats econòmiques; les classes i els grups els individus; el moviment contradictori la dicotomia estàtica-dinàmica; etc. En definitiva, s'explicarien la totalitat dels problemes (microeconòmics o macroeconòmics, estàtics o dinàmics) en un context que permetés "no només prendre en consideració aquells desenvolupaments econòmics que no solament requereixin uns esquemes específics de conducta social, sinó que ineluctablement determinen l'existència d'aquests".²⁵

Des d'un altre punt de vista, el plantejament acadèmic de l'economia pot distingir entre:

- a) Microeconomia. M. Shuhik²⁶ assenyala dos objectius en el desenvolupament de la microeconomia: a) perfilar els conceptes i metodologia associats a l'estudi de l'elecció

²⁵ COONTZ, S. H. *Productive Labour and Effective Demand*. Routledge and Kegan Paul, 1966, pàg. 164.

²⁶ SHUNIK, M. "A Curmudgeon's Guide to Microeconomics". *Journal of Economic Literature*, juny 1970.

econòmica individual i b) posar més èmfasis en els problemes de realisme i rellevància.

Així mateix, R. Solow²⁷ distingeix dos camps possibles d'anàlisi en la microeconomia: aplicar un major grau d'axiomatització i/o aproximar-se a la realitat mitjançant proves de contrastació.

Per a E. Malinvaud²⁸ "la teoria microeconòmica es dedica a comprendre la determinació dels preus relatius i l'orientació de múltiples recursos productius cap a fins diversos, intenta definir regles adequades per als càlculs econòmics descentralitzats..., generalment fa referència a una organització institucional idealitzada com és la «competència perfecta». Es constitueix amb l'ajuda de models abstractes que pretenen identificar separatament cada bé, cada consumidor i cada productor".

Adicionalment, els desenvolupaments científics permeten posar de manifest que la microeconomia presenta un camp ja molt cultivat per l'axiomatització (conceptes com ara *homo economicus*, el principi d'acció individual, el principi de maximització, etc.) (G. Debreu²⁹, F. Malinvaud³⁰, M. R. Varian³¹).

- b) Macroeconomia. La macroeconomia és més difícil d'axiomatitzar. L'any 1947 L. R. Klein³² assenyala les següents parcel·les que ha de cobrir la macroeconomia: l'estancament i el creixement d'una part, i la relació entre salaris, beneficis i treballs de l'altra, i tres mètodes

²⁷ SOLOW, R. M. "Microeconomic Theory". A: C. KAYSSEN; R. M. SOLOW (ed.) 1970.

²⁸ MALINVAUD, E. *Théorie...op. cit.* pàg. 2.

²⁹ DEBREU, G. *Théorie de la valeur. Analyse axiomatique de l'équilibre économique*. París: Dunod, 1966.

³⁰ MALINVAUD, E. *Leçons de théorie microéconomique*. París: Dunod, 1969.

³¹ VARIAN, H. R. *Microeconomic Analysis*. Nova York-Toronto: W. W. Norton, 1978.

³² KLEIN, L. R. "Theories of Effective Demand and Employment". A: *Journal of Political Economy*, abril 1947.

d'aproximació a aquesta temàtica: el clàssic, el marxista i el keynesià. Més recentment, J. Tobin³³ ha proposat acotar el camp de la macroeconomia suggerint que aquesta intenta "determinar el resultat global de les economies" (estats, grups d'estats, el món), i afegeix que la macroeconomia "es basa en la confiança que les economies es troben sotmeses a unes lleis de moviment que en gran mesura són independents dels detalls de la seva estructura interna".

- c) Estàtica i dinàmica (P. A. Samuelson³⁴, W. J. Baumol³⁵, R. H. Hahn³⁶, R. C. D. Matthews³⁷, J. R. Hicks³⁸). *L'estàtica* és aquella part de la teoria que no s'ha de datar. El mètode estàtic analitza un tall temporal i elimina així el problema del transcurs del temps, però -assenyala Baumol- sense suprimir-ne necessàriament la influència total. Dins de l'estàtica, la que «implica el temps» analitza els fenòmens en una data, i prescindeix de la seva relació anterior i posterior; és instantània. En canvi, en «l'estàtica de situacions estacionàries» no es produeix cap canvi en l'economia real i el mètode d'anàlisi no considera el pas del temps. D'altra banda, «l'estàtica comparativa» s'entén com l'estudi del sistema econòmic a partir d'una situació donada i analitza com l'afecten els canvis de diversos factors que es consideren inicialment com a donats (S. J. Turnovsky, 1979). Segons si es considera o no la variació de certes magnituds, el mètode estàtic pot ser a curt o a llarg termini, general o parcial.

³³ TOBIN, J. *Economics*. Nova Jersey: Prentice Hall, 1970.

³⁴ SAMUELSON, P. A. *Fundamentoss del anàlisi econòmic*. Buenos Aires: Ed. El Ateneo, 1966.

³⁵ BAUMOL, W. J. *Dinàmica econòmica*. Barcelona: Ed. Marcombo, 1964.

³⁶ HAHN, F. M. "Some Adjustment Problems". A: *Econometria*, 1970, vol. 38.

³⁷ MATTHEWS, R. C. D. *Ciclo Económico*, Madrid 1965.

³⁸ HICKS, J. R. *Valor del capital*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1945.

La «dinàmica» estudia els fenòmens econòmics en funció dels successos anteriors i posteriors. L'equivalent a l'equilibri a llarg termini en l'estàtica és el creixement continuat en la dinàmica (*Steady state growth*). La «dinàmica comparativa» examina com es veuen afectades per la variació d'una de les variables, alguna o algunes de les relacions del creixement continuat.

- d) Abast normatiu de la teoria de l'economia política. Des del treball de J. Neville Keynes, els economistes han intentat descobrir, i en el seu cas partionar, els aspectes normatius o positius de l'economia. L'economia interpreta (explica) la realitat econòmica i constitueix un cos per actuar-hi (per predir, planejar, o transformar, segons els casos).

Entesa com l'assignació de recursos escassos mitjançant una elecció, l'economia té present una idea abstracta d'utilització irracional de recursos escassos i comporta, per tant, una càrrega de racionalitat i, en últim terme, de normativitat. Aquesta normativitat es manifesta directament pels criteris de l'òptim social, i indirectament per la distinció entre fins i mitjans de política econòmica que oculta la realitat de l'acció de l'Estat com a agent que garanteix les exigències de funcionament del mateix sistema econòmic.

Concebuda com a anàlisi dels processos de producció i distribució, l'economia analitza els trets fonamentals del sistema econòmic. Queda obert el pas a la dialèctica, al seu estudi i a la seva aplicació per al canvi social. Per aquest motiu, des d'aquesta accepció, A. Lowe³⁹ observa que "el paper de la teoria es troba en un procés de canvi dràstic. La ciència econòmica es converteix gradualment d'un mitjà de contemplació passiva, observant i sistematitzant processos autònoms, a una ciència econòmica política, és a dir, en un

³⁹ LÖWE, A. *On Economic Knowledge. Toward a Science of Political Economics*. Nova York: Harpor and Row, 1965, pàg. 91.

instrument d'interferència activa en el desenvolupament dels processos”.

Si no s'arriba -o no es jutja adequadament- a donar aquest pas, l'economia extremerà la seva prudència per qualificar alguna cosa d'òptima.⁴⁰ Queda tancat el pas a la «racionalitat abstracta» i al «càlcul econòmic» amb contingut propi. .

Els progressos científics de l'economia política són evidents. Un xic diferent és la qüestió sobre l'abast d'aquests progressos. No obstant això, cal discutir aquest avanç des de l'angle de la seva construcció sistemàtica. En aquest sentit, es pot dir que l'economia encara no ha trobat un grau d'unitat satisfactori.

Molts economistes creuen que la falta de construcció sistemàtica i la proliferació de models o la diversitat d'eines ha d'atribuir-se a la complexitat i diversitat de la mateixa realitat econòmica. Des d'aquesta perspectiva, els esforços de sistematització són exercicis escolàstics, difícils i inútils.

Altres economistes afirmen que la sistematització necessària s'ha de buscar a través de la identitat d'esquemes forma, és a dir, de l'anàlisi dels diversos models econòmics. Destaca, per tant, el concepte d'*isomorfisme dels models*. La posició dels economistes que es refugien en l'esperança de l'axiomatització és propera a aquesta última. Per a uns economistes -per exemple, per a Baumol- la sistematització podria trobar-se en l'acurada selecció d'hipòtesis per construir models «plausibles» susceptibles d'explicar un aspecte o aspectes de la realitat. Però el problema rau en el procés d'obtenció d'aquesta acurada selecció. Amb relació a aquest tema M. Dobb⁴¹ ha assenyalat que “no s'ha de verificar solament supòsits particulars sinó també examinar les relacions

⁴⁰ ROBINSON, J. *Essays in the theory of economic growth*. Londres: Macmillan, 1962, pàg. 52.

⁴¹ DOBB, M. *Economía política y capitalismo*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1961

en el si d'una sèrie complexa de supòsits, i entre aquesta sèrie complexa i la realitat canviant”.

En aquest punt, la teoria del valor té a dir-hi alguna cosa . D'una manera pràctica, el problema el planteja J. R. Hicks⁴²: “Si es pogués trobar una mesura de la utilitat universal, la funció de l'economista s'ampliaria des del coneixement de causa a efecte al judici dels efectes, ja sigui que des del punt de vista de la necessitat-satisfacció aquells criteris són considerats com a afortunats o infructuosos, com a bons o dolents. Els economistes sempre han cregut [...] que aquests criteris o valoracions van ser d'alguna manera una part de les seves tares. La teoria de la demanda, en la seva forma marshaliana, semblava que oferia una manera sorprenentment simple i poderosa al mateix temps per fer aquests judicis”.

Però el caràcter unificador que la teoria del valor té en la teoria econòmica s'evidencia encara més clarament en un altre text de J. R. Hicks (1935), reproduït a J. R. Hicks⁴³, que ha revaloritzat àmpliament l'evolució recent de la teoria monetària: “Darrere els trastorns dels últims anys ningú s'atreveix a parlar del tema del diner més que amb certa timidesa, desconfiança i aprensió. Em sento novell en la matèria, de manera que, en el meu cas, aquest sentiment és especialment intens... Per a qualsevol que vingui a la teoria del diner procedent de la teoria del valor, hi ha certes coses que el sorprendran bastant. Una d'aquestes és la preocupació dels monetaristes per una equació que estableix que el preu dels béns multiplicat per la quantitat d'aquests és igual a la quantitat de diner que es gasta amb aquests... Crec que hi ha una altra equació que no és alternativa de l'equació quantitativa, sinó complementària d'aquesta i que és molt més significativa. Si l'equació que estableix que el valor relatiu de dos béns depèn

⁴² HICKS, J. R. *Revisión de la teoría de la demanda*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1958, pàg. 18.

⁴³ HICKS, J. R. *Critical Essays in Monetary theory*. Oxford: Oxford University Press, 1967, pàg. 61 i seg.

de la seva utilitat marginal relativa, la utilitat marginal dóna significat a la teoria del valor; el problema és enfrontar-se amb una branca de l'economia que prescindeix totalment de la utilitat marginal. El que cal és una «revolució marginal». D. H. Robertson⁴⁴ considera que sense la teoria del valor no apareix clara la connexió entre els processos de mercat i el benestar econòmic, objecte d'estudi de l'economia. Com que les relacions de mercat també s'estenen al mercat dels factors, la teoria del valor enllaça amb la teoria de la distribució. Així, "la teoria del valor és un intent d'explicació de les forces que determinen el valor d'un bé en termes dels béns en general i, atès que el valor és el senyal que guia la producció i la barrera que limita el consum, intenta també explicar les forces que determinen l'ús dels recursos nacionals i la composició de la renda nacional".

Interessa retenir aquesta hipòtesi provisional. La sistematització de l'economia política també exigeix uns principis d'organització d'aquesta ciència. L'economia política té els seus principis en la teoria del valor. Però és precisament en la metodologia de l'anàlisi dels preus relatius on les controvèrsies dels economistes assoleixen cotes més elevades.

La naturalesa i funcions d'una teoria del valor van ser descrites de manera precisa el 1937, quan M. Dobb⁴⁵ va abordar el problema de manera contundent. Més recentment, G. Harcourt⁴⁶ ha pogut comprovar que el text de Dobb continua conservant una visió penetrant i moderna de les controvèrsies econòmiques. Així, la teoria del valor es postula per una exigència de rigor.

L'anàlisi de certs fenòmens econòmics pot fer-se mitjançant un conjunt de funcions (equacions) que, a través de l'establiment de les condicions conegudes, poden desvetllar

⁴⁴ ROBERTSON, D. H. *Lecciones sobre principios de economía*. Madrid: Ed. Tecnos, 1961, pàg. 49.

⁴⁵ DOBB, M., *Economía...*, *op. cit.* pàg. 9-29.

⁴⁶ HARCOURT, G. C. *Some Cambridge Controversies in the theory of Capital*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972, pàg. 250.

certes incògnites amb l'ajuda de dades o constants que les determinen, però que no es determinen pel sistema d'equacions. Quan el problema que s'ha d'estudiar és més general, el nombre de constants es redueix per donar pas a noves variables (ja que aquestes constants serien falses constants a causa que la variació de variables endògenes podria pertorbar-ne la invariabilitat metodològica). La constant ha de ser coneguda independentment de qualsevol de les altres variables del sistema. Ha de ser alguna cosa "que pugui postular-se independentment de la resta".⁴⁷ Aquesta serà la mesura del valor: amb això s'obtindria la *significació* dels diversos models que havia demanat W. Baumol.⁴⁸

La teoria del valor té un abast d'ordre pràctic. Seguint M. Dobb, el paràgraf anterior respon a la pregunta de si una teoria del valor hauria de descartar-se com "alguna cosa metafísica i indiferent als problemes positius", per centrar-se en els "principis empírics que s'han d'establir per ser fidel reflex dels fets". Una teoria ha de ser "capaç de sustentar corol·laris d'una certa generositat i de formular prediccions a partir d'aquests".

Entre els aspectes més destacats d'una teoria del valor poden assenyalar-se els següents:

- a) Funcions. En una primera aproximació la teoria del valor ha d'explicar els preus relatius en el mercat dels productes; en una segona aproximació, ha de subministrar un mètode d'anàlisi per a tota l'economia i uns criteris per diagnosticar l'economia; en una tercera aproximació, la teoria del valor es troba en la base de problemes com ara l'assignació de recursos, el creixement econòmic, la distribució de la renda, la relació capital/treball, etc.
- b) Requisits d'una mesura de valor. La mesura de valor (d'on procedeix la unitat de valor) ha de ser *constant*

⁴⁷ DOBB, M., *Economía...*, *op. cit.*, pàg. 12.

⁴⁸ BAUMOL, W. J. *Dinámica...*, *op. cit.*, pàg. 1-9.

(origen del valor, no explicada per ell) i, per tant, *invariable* (no ha de variar davant de canvis d'altres fenòmens econòmics) i *quantificable* (susceptible d'agregació, suma, comparació, etc.).

- c) Teories del valor. Històricament s'han desenvolupat dues teories del valor: la teoria del valor-treball i la teoria del valor-utilitat. En la teoria del valor-treball, els economistes clàssics van determinar la mesura de valor com una *relació de cost*. La teoria clàssica del valor considera com a dades la dimensió i composició del producte, les condicions de reproducció de les mercaderies i els salaris reals⁴⁹. Aquestes dades són suficients per determinar els preus relatius i la taxa general de benefici. M. Dobb⁵⁰ va escriure que "el valor de canvi d'una mercaderia es defineix en el sentit purament relatiu de la quantitat d'altres mercaderies per les quals s'acostuma a canviar. Però la solució d'aquest sistema de relacions de canvi es va buscar en el principi que aquestes relacions es determinaven, en última instància, «per la quantitat de treball requerit (en determinades condicions de la societat i de la tècnica) per produir les mercaderies en qüestió». Per tant, la relació determinant és tècnica. Respecte a la teoria del valor-utilitat, la mesura del valor depèn de la *consciència humana*⁵¹ del mòbil o de la força que mou a l'acció, i podem fer-la servir, tant per als desitjos que generen accions com per a les satisfaccions que resulten d'aquests".

⁴⁹ EATWELL, J. "Theories of value, output and employment". A: J. EATWELL; M. MILGATE (ed.), 1979, pàg. 91-99.

⁵⁰ DOBB, M. *Economia...*, op. cit., pàg. 16.

⁵¹ PIGOU, A. C. "The Clasista Stationary State". A: *Economic Journal*, 1943, vol. 53, pàg. 9.

4. LA HISENDA PÚBLICA COM A DISCIPLINA ECONÒMICA

El concepte d'*hisenda* ha d'assolir-se mitjançant aproximacions successives a partir del concepte d'economia, cosa que suposa conduir la Hisenda pública al terreny econòmic, i una vegada aconseguit, destil·lar les característiques que la diferencien de la resta de disciplines econòmiques.

El professor Fuentes Quintana ha assenyalat que "en una primera observació que es desprèn d'un simple repàs, per superficial que aquest sigui, del conjunt de proposicions recollides sota el títol o epígraf general d'Hisenda pública, és la de la seva enorme heterogeneïtat. Evidentment, a jutjar per l'ús del terme, ha d'afirmar-se que la Hisenda pública no és una disciplina unitària. En primer lloc, aquesta manca d'unitat sorgeix d'un fet que no es pot ignorar: la forma heterogènia en què es pot contemplar l'activitat financera de qualsevol sector públic. És, en realitat, la riquesa de matisos que l'activitat financera ofereix, la que fonamenta que no es pugui parlar d'una Hisenda pública unitària, ja que els programes d'ingressos i despeses públiques es poden observar des de diferents perspectives, en què cadascuna respon a lògiques i principis diferents".⁵²

Efectivament, l'objecte tradicional d'estudi de la Hisenda pública -és a dir, els programes d'ingressos i despesa pública- admet enfocaments o punts de vista molt diferents: jurídic, econòmic, polític, sociològic, psicològic, comptable, organitzatiu, etc.; tants com problemàtiques diferents planteja aquesta realitat objectiva que és l'existència d'ingressos i despeses públiques.

⁵² FUENTES QUINTANA, E. "Hacienda pública, Introducción, Presupuesto y ingresos públicos". A: *Apuntes de la Universidad Complutense de Madrid*, curs 1975-76, pàg. 31.

Amb aquest plantejament de base, no hi ha cap mena de dubte que resulta transcendental la pregunta que es fa Colm⁵³, i que constitueix, de ben segur, la pregunta més important que es pot formular en un treball encaminat a analitzar el concepte d'Hisenda pública: Hi ha *raison d'être* per a l'existència d'aquest camp independent en el marc de les ciències socials? En tractar la Hisenda pública com a un camp d'estudi independent, no estarem utilitzant un concepte que tenia la seva justificació en el passat, però que no té raó de ser en les circumstàncies actuals?

Si avancem pas a pas per respondre a aquesta pregunta, el primer que podem afirmar és que, el fet que l'activitat financera del sector públic admeti un anàlisi sota diferents punts de vista o perspectives, no justifica de cap manera que hagi d'haver-hi una ciència unitària, sintètica i integral que compregui totes i cadascuna d'aquestes facetes.

El que s'imposa, tal com reconeixen la majoria dels autors, és l'estudi aïllat de cadascuna de les facetes, la qual cosa exigeix, en cada cas, un mètode propi, uns instruments d'anàlisi diferents i, finalment, una capacitat per aprofundir de manera suficient en cadascun dels aspectes sota els quals es pot analitzar el fenomen financer. Efectivament, cadascuna de les ciències o disciplines sota les quals es pot analitzar el procés d'ingressos i despesa públics (economia, dret, psicologia, polítiques, sociologia, comptabilitat, etc.) utilitzen instruments i mètodes diferents, per la simple raó que plantegen problemes d'anàlisi molt diferents, el que fa no solament difícil sinó poc útil una consideració unitària.

Com a economistes, la nostra atenció haurà de centrar-se doncs, en l'anàlisi de l'activitat financera des d'un punt de vista

⁵³ COLM, S. "Why public finance?" A: *National Tax Journal*, setembre 1948, pàg. 193-206. El lector en llengua castellana el pot trobar traduït a *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1970, pàg. 187-195, amb el títol de "¿Por qué la Hacienda pública?"

econòmic, la qual cosa comporta aprofundir en els mètodes i instruments de la ciència econòmica.

El fet que prestem especial atenció a l'enfocament econòmic de l'activitat financera pública -així entendrem nosaltres l'etiqueta "hisenda pública"- no significa que llencem en un sac trencat l'important factor que l'activitat financera pública es pot analitzar des d'altres perspectives. Certament, concebem la Hisenda pública com una "ciència fronterera", en afortunada expressió del professor Colm. I en paraules de l'esmentat professor, "es dedueix del caràcter fronterer de la Hisenda pública, que els efectes de les despeses públiques, impostos i deute han de ser estudiats des de l'angle econòmic i, per això mateix, qualsevol estudi de l'economia no pot excloure una part tan considerablement important com aquesta de la seva anàlisi. Tampoc l'estudi de l'administració d'empreses pot prescindir dels problemes que planteja l'administració financera del sector públic. No obstant això, cap d'aquests dos tractaments especialitzats de l'activitat financera han d'oblidar les interrelacions que manté amb la resta. La consideració dels problemes de la Hisenda pública exigeix fer justícia i ser conscients de les interrelacions que té l'estudi dels diferents aspectes de l'activitat financera ".⁵⁴

Això explica que la nostra concepció de la Hisenda pública es desenvolupi com quelcom semblant a un "viatge amb retorn": partint del reconeixement dels diferents enfocaments de l'activitat financera. En les línies que segueixen ens centrarem en la consideració de la Hisenda pública com a disciplina econòmica i com a part de l'economia, la qual cosa ens obligarà a aprofundir en la concepció de la ciència econòmica. A partir d'aquí, tornarem als elements característics de l'activitat financera pública per concretar el concepte d'*hisenda pública* com a disciplina econòmica. I malgrat que, en principi, farem abstracció d'enfocaments alternatius

⁵⁴ COLM, G. "El porqué la Hacienda Pública?" *Op. cit.* pàg. 195.

(sociològics, polítics, jurídics, psicològic, comptable, etc.) sempre els tindrem presents i no abandonarem explícitament en aquesta memòria la consideració no econòmica del procés d'ingrés i despesa pública, ja que en la medul·la de les eleccions i decisions inherents a l'economia pública es troba un procés de naturalesa política, la teoria de l'elecció col·lectiva, i que constitueix un dels punts d'avenç més suggestius de la Hisenda pública en l'actualitat.

La Hisenda pública, com a disciplina econòmica, està metodològicament i conceptualment determinada pel mètode i concepte inherents a l'economia. Del mètode ja ens hem ocupat, i conceptualment està clar que l'aproximació a la Hisenda pública exigeix l'anàlisi del concepte d'*economia pura*, per, a partir d'aquí fer-la extensiva a la nostra disciplina.

Les diferents concepcions de la ciència econòmica ens permetran aclarir i acotar el concepte d'*hisenda* i mostrar la seva interconnexió amb disciplines socials afins, amb la qual cosa es confirma, novament, el seu caràcter de disciplina fronterera. Alhora es comprovarà, fins i tot, que alguns enfocaments no econòmics des dels quals es pot apreciar el fenomen financer no són exclusivament autònoms, sinó que també poden derivar-se del mateix concepte d'economia, atesa la seva interrelació amb la resta de les ciències socials.

Des d'un principi, la concepció de la ciència econòmica mantinguda pels diferents autors ha hagut de posar èmfasi tant en una visió individual del fet econòmic com en una visió social o col·lectiva. Com és normal, uns s'inclinen clarament cap a una postura, altres cap a una altra i, els tercers, mantenen un punt de vista eclèctic.

Adam Smith, com tan freqüentment succeeix en els seus escrits, manté una posició eclèctica o, si es vol, comprensiva dels dos enfocaments de l'economia a què ens hem referit. La base del concepte d'economia es fonamenta, per a l'economista

escocès, en el concepte de *riquesa*, idea que comunicarà als economistes de l'escola clàssica; tanmateix, la creació de riquesa no només està encaminada a garantir la subsistència de la població sinó que, a més, ha de permetre a l'Estat finançar els serveis públics.⁵⁵

Sense abandonar l'escola britànica i, per tant, mantenint-nos en la concepció de l'economia a l'entorn del binomi riquesa-pobresa, es van perfilant les postures que accentuen la concepció individual de l'economia enfront de les que destaquen el vessant col·lectiu.

Per a Stuart Mill, l'economia es configura com una ciència deductiva, les proposicions de la qual es deriven d'una definició de l'home i solament són certes en la mesura que ho siguin els postulats dels quals es deriven: la maximització de la riquesa obtinguda per l'home.⁵⁶

La definició de Robbins⁵⁷ que l'economia és la ciència que estudia la conducta humana com una relació entre fins i mitjans limitats, susceptibles d'usos alternatius, porta implícita, com la de Stuart Mill, la idea d'uns supòsits de la conducta humana, relació de mitjans amb fins, elecció, i existència d'unes lleis que regulen aquesta conducta i relació entre fins i mitjans. Es tracta, doncs, d'una concepció individualista de l'economia basada en el concepte del *benestar*, per a Robbins, equivalent al de la riquesa, per a Mill.

A part de la seva validesa intrínseca, no hi ha dubte que aquestes definicions que destaquen el caràcter racional de la conducta individual també tenen un paper important en la

⁵⁵ SMITH, A. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Madrid: Aguilar, 1956, pàg. 677.

⁵⁶ NAPOLEONI, C. *Diccionario de Economía Política*. Madrid: Ed. Castilla, 1962, pàg. 649.

⁵⁷ ROBBINS, L. *Naturaleza y significación de la ciencia económica*, versió castellana. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1944.

mesura que aporten criteris que faciliten la investigació econòmica, si bé es corre el risc, amb aquestes definicions de naturalesa formal, de caure en l'extrem de perdre contingut en nom d'un afany generalitzador.

El llarg pont existent entre Mills i Robbins resulta possible i adquireix plena lògica si es té en compte que, entre tots dos, es concreta la concepció marginalista, de naturalesa hedonista i, per consegüent, individualista. En aquest sentit, un caracteritzat defensor d'aquesta concepció és W. S. Jevons.⁵⁸ I l'argument lògic que permet enllaçar-los tindria com a fites més significatives les idees de riquesa, plaer, intercanvi, preu, escassetat i, per fi, elecció.

Enfront de la concepció individualista de la ciència econòmica, existeix un corrent alternatiu que emfatitza l'anàlisi de les relacions socials com a eix central de la definició d'economia. Aquest plantejament es troba ja desenvolupat en els *Principios de Economía política y Tributación* de David Ricardo: "el producte de la terra, tot el que s'obté de la seva superfície mitjançant l'aplicació unida del treball, de la maquinària i del capital, es reparteix entre tres classes de la comunitat, a saber: el propietari de la terra, el propietari del capital necessari per al seu cultiu, i els treballadors per l'activitat dels quals es cultiva",⁵⁹ i continua: la determinació de les lleis que regeixen aquesta distribució és el problema principal de l'economia política.

Les dues concepcions sobre la ciència econòmica exposades s'han mantingut fins als nostres dies, amb diverses elucubracions que no poden ocultar la seva essència. La que es recolza en l'elecció individual, connectarà amb la concepció

⁵⁸ Cifr. ROLL, E. *Historia de las doctrinas económicas*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1967, pàg. 349.

⁵⁹ RICARDO, D. *Principis d'economia política i tributació*, versió castellana. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1944, pàg. 5.

marginalista de la ciència econòmica i el neoclassicisme del segle XX.

La concepció alternativa de la ciència econòmica basada en l'estudi de les relacions socials o col·lectives que trobem en Ricardo, va influir Marx, per a qui l'economia s'ocupa de "la producció material per part dels individus com quelcom determinat per la societat".⁶⁰ Idèntica concepció subscriuen els institucionalistes nord-americans, encara que el caràcter imprecís de les seves definicions contrasta amb la claredat de David Ricardo o del mateix Marx.

Un exemple modern de la concepció de la ciència econòmica en què s'emfatitza l'element social o col·lectiu és la posició de l'economista socialista Oskar Lange, qui defineix aquesta disciplina com la ciència que s'ocupa de l'estudi de les lleis socials de l'activitat econòmica.⁶¹

No obstant això, seria erroni mantenir que únicament els autors socialistes, marxistes o institucionalistes destaquen l'element col·lectiu o social de la ciència econòmica, així com creure que ofereixen un resultat satisfactori al problema de conceptualitzar aquesta ciència, però, en canvi, i això és important per a la Hisenda pública, alerten sobre l'existència d'una opció que destaca l'aspecte de la relació social, de l'enfocament col·lectiu.

A més, i sempre pensant en la Hisenda pública, de l'avaluació de l'estat actual d'insatisfacció a l'entorn del concepte d'*economia* s'infereix la necessitat de realitzar estudis d'economia sota un enfocament interdisciplinari i global.

⁶⁰ MARX, K. "Introduction to the critique of political economy". A: D. HOROWITZ (selecció de lectures): *Marx and modern economics*. Londres: Mac Gibbon and Kee, 1968, pàg. 21.

⁶¹ LANGE, O. *Economía política*, versió castellana. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1966, pàg. 16.

Els atributs que hem assignat en els paràgrafs anteriors a l'economia, es poden aplicar a la Hisenda pública, com a disciplina econòmica que és.

A partir de la base conceptual comuna a l'economia, l'economia pública i la Hisenda pública, un treball centrat a l'entorn del concepte d'aquesta última ha de destil·lar aquells elements que, en adjectivar la substància comuna pròpia de la ciència econòmica, permeten anar caracteritzant dos dels perfils de la nostra assignatura. És en aquest punt on, segons la nostra opinió, adquireix una importància especial l'enfocament doble, l'individual davant el col·lectiu, que amb major o menor èmfasi és a la base de les diverses posicions que, sobre el concepte d'economia, mantenen diferents autors.

Aquesta doble concepció que hi ha hagut al llarg dels anys de la ciència econòmica, també s'ha traduït en un enfocament diferent de la Hisenda pública. Si considerem, com a prova d'aquesta afirmació, els diferents enfocaments en matèries d'Hisenda pública de dos dels economistes clàssics que hem citat anteriorment, Stuart Mill i David Ricardo, i si els citem exclusivament en el vessant impositiu del procés financer, veiem clarament que la doble concepció de la ciència econòmica que mantenen tots dos autors es correspon, així mateix, amb dues perspectives diferents de la imposició.

Efectivament, els dos grans temes de l'ortodòxia impositiva clàssica, deixant de banda la despesa pública i la neutralitat pressupostària, són, tal com ens recorda el professor Fuentes Quintana en la seva introducció al manual del professor Musgrave, "els criteris per repartir els impostos i l'anàlisi dels efectes econòmics provocats en l'activitat econòmica pels diversos gravàmens. Aquests eren els dos únics temes de la teoria pura de la Hisenda pública, segons Henry Sidwick i Francis Y. Edgeworth".⁶² En aquests dos enfocaments, dins el

⁶² FUENTES QUINTANA, E. *Introducción a la Teoría de la Hacienda Pública de Richard A. Musgrave*. Madrid: Aguilar, 1968, pàg. xvii i xviii.

classicisme es van distingir, respectivament, Stuart Mill i David Ricardo.

Tots dos autors ofereixen una postura desenvolupada de l'economia que consisteix en els postulats de neutralitat, d'equilibri pressupostari i de despesa mínima que caracteritza la Hisenda clàssica. En tots dos casos, és present la preocupació per l'anàlisi de la incidència impositiva, en el sentit més modern que es pot donar a aquest terme, i l'objectiu d'aquesta anàlisi és comú: els efectes impositius sobre l'equitat. Però, malgrat tot, els separa una diferència fonamental, derivada, precisament, de la diferent concepció que mantenen de la ciència econòmica. Mentre que Stuart Mill postula el principi del sacrifici subjectiu igual, és a dir, una anàlisi influïda per una òptica clarament individualista, l'enfocament de David Ricardo està clarament marcat per la seva concepció de l'economia com a ciència de «relacions socials» de distribució entre les diferents classes, com a derivació de la teoria de les participacions dels factors.

No obstant això, cal observar que, malgrat que es parteix d'un enfocament de contingut individualista, Stuart Mill no pot fer abstracció de la consideració col·lectiva de la Hisenda pública, ja que li preocupa la incidència final del procés d'ingrés públic sobre l'individu, però la causa d'aquesta incidència és un fenomen de naturalesa col·lectiva, com és el fenomen impositiu.

Tanmateix, la naturalesa del fet comú, que -en major o menor grau- és present a tota concepció d'Hisenda pública: el que podríem anomenar «el social» o «el col·lectiu» no és suficient per conceptualitzar-la, atès que en aprofundir en el concepte d'*economia* es posa en relleu que l'element de les relacions socials és inherent, per a molts autors, a la seva concepció de la ciència econòmica, per aquest motiu aquest factor no és privatiu de la Hisenda pública. La nostra disciplina és una part de l'economia col·lectiva, però seria erroni, per

l'amplitud que abasta, definir la hisenda com una economia col·lectiva.

S'imposa, per tant, un nou procés de destil·lació que ens permet valorar aquells elements que, partint del denominador comú del «col·lectiu», condueixin a una aproximació del concepte d'*Hisenda pública*. Per aquest motiu, pot ser útil fer un esbós entre els diversos enfocaments i definicions que, al llarg del temps, s'han donat de la Hisenda pública, la qual cosa, unit al que hem afirmat fins ara, farà possible, al llarg de les pàgines següents, concretar i aprofundir en el concepte de la nostra disciplina. Per descomptat, no hi ha cap ànim de precisió, sinó d'exemplificació en aquest breu recorregut sobre el passat del concepte d'*hisenda*.

Tal com assenyala el professor Prest, “la discussió dels diversos aspectes i significats de la Hisenda pública té una llarga història en els treballs dels economistes (...). Amb una història tan llarga, probablement aprenem molt sobre l'objecte de la Hisenda pública si comencem recorrent amb rapidesa els escrits d'alguns dels grans economistes del passat”.⁶³

De la mà del professor britànic, podem començar recordant que Adam Smith dedica el llibre V de *La riquesa de les nacions* a “l'ingrés del sobirà o riquesa comuna (*Commonwealth*)”. Per a l'economista escocès, la Hisenda pública s'ocupa de tres matèries fonamentals: les despeses del sobirà, les fonts dels ingressos públics o generals i el deute públic. D'altra banda, David Ricardo en els seus *Principios de economía política y tributación* -s'ha de subratllar la denominació explícita als tributs en el títol de l'obra magna de l'economista clàssic anglès- dedica un ampli espai al tractament de la Hisenda pública, el mateix que va succeir amb

⁶³ PREST, A. R. *Public finance in theory and practice*. 3a edició. Londres: Windenfeld and Nicolson, 1960, pàg. 13. Hi ha la versió castellana del professor Fuentes Quintana, publicada per Gredos amb el títol *Hacienda pública*, Madrid, 1967, sobre la segona edició britànica.

Stuart Mill, que va titular el llibre V dels seus *Principis d'economia política* amb l'expressió "la influència del Govern". En general, Ricardo i Stuart Mill es van concentrar més en la part d'ingressos, i Smith va ser qui més es va dedicar a la part de la despesa pública.

No va ser fins a final del segle XIX que van aparèixer al Regne Unit llibres dedicats exclusivament a la Hisenda pública. Concretament, l'any 1892 va aparèixer l'obra de Bastable *Public Finance*⁶⁴, amb un tractament similar al que el seu successor Dalton va donar a la seva obra publicada l'any 1922. Per a Dalton, "la Hisenda pública tracta de l'ingrés i de la despesa de les autoritats públiques i de l'ajustament de l'un a l'altre".⁶⁵ Sense apartar-nos del Regne Unit podem referir-nos a l'obra de Pigou que, tal com assenyala el professor Prest, té un enfocament diferent en l'edició primera de 1928 respecte a la tercera de 1947, ja que en la primera es dedica una atenció especial a la hisenda de guerra mentre que en la tercera es fa èmfasi en la política fiscal per a la plena tasca. Segons el professor Pigou, la Hisenda pública tracta del "procés d'ingressos i de despeses precisats per l'organització de l'Estat".⁶⁶

Seguint amb el repàs de les definicions d'Hisenda pública contingudes en diferents manuals, com a pas obligat previ a la conformació del concepte de la nostra assignatura, el professor Fasiani parteix d'una definició provisional, segons la qual "la ciència de la Hisenda és aquella que estudia la uniformitat d'una part de l'activitat econòmica del grup públic". A partir

⁶⁴ MCMILLAN. *Public finance*. Londres: 1892.

⁶⁵ Hi ha una versió castellana de l'obra de Dalton titulada *Principios de finanzas públicas*. Buenos Aires: Depalma, 1948. La definició l'hem transcrita de l'obra de PREST, A. R. *Public finance in theory and practice*. *Op. cit.* pàg. 14. La versió original va ser publicada per Routledge and Kegan, Londres.

⁶⁶ Hi ha versió castellana de l'obra d'Arthur C. Pigou titulada *Hacienda pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974. El llibre va precedir d'un estudi introductori a càrrec del professor Sánchez Asiain.

d'aquí, el mestre italià deriva una nova definició en què “la ciència de la Hisenda estudia la uniformitat d'aquella part de l'activitat del grup públic que assumeix l'aspecte comptable d'ingressos i despeses en l'Administració pública”.⁶⁷

Aquesta definició, amb què, en les seves paraules, pot confiar que serà rectament comprès, és la síntesi, i també la premissa, de les nocions fonamentals per a la comprensió dels fenòmens que aquí ens interessen. És a dir, s'aproxima descriptivament al concepte d'*hisenda*, de la mateixa manera que ho intentem en aquest apartat.

Per al professor Cosciani, la ciència de la Hisenda s'ocupa, exclusivament, de dos aspectes: l'econòmic i el jurídic, cosa que condueix al fet que hi hagi economia financera i dret financer. A partir d'aquí, conclou que “l'estudi científic de l'economia financera significa anàlisi dels efectes econòmics de l'activitat financera de l'Estat i investigació de les causes que indueixen a escollir determinats instruments financers en comptes d'altres”⁶⁸. En definitiva, la Hisenda pública introdueix en l'economia l'ordre coercitiu, que ha de coexistir amb l'ordre voluntari. “La col·lectivitat pot aconseguir una posició de màxim benestar quan doni als dos ordres les dimensions apropiades. I es pot dir que l'ordre voluntari i el coercitiu estan en possessió d'equilibri quan en les seves dimensions siguin aquestes les que determinen un màxim benestar per a la col·lectivitat”.⁶⁹

Les definicions d'*Hisenda pública* són molt nombroses i, tal com afirma el professor Prest: “probablement aprendrem molt sobre l'objecte de la Hisenda pública si comencem recorrent amb

⁶⁷ FASIANI, M. *Principios de ciencia de la Hacienda*. Madrid: Aguilar, 1962, pàg. 4 i 25.

⁶⁸ COSCIANI, C. *Principios de ciencia de la Hacienda*. Madrid: Editorial de Derecho financiero, 1967, pàg. 8 i 14. El llibre ha estat traduït pels professors Fernando Vicente-Arche Domingo y Jaime Garcia Añoveros.

⁶⁹ COSCIANI, C. *Principios de ciencia de la Hacienda*. *Op. cit.* pàg. 45.

rapidesa els escrits d'alguns dels grans economistes del passat.”⁷⁰ Ni tan sols amb rapidesa és possible dur a terme aquest recorregut, i és necessari centrar-se en una definició d'aquestes, en aquest cas la que el professor Fuentes Quintana recull com a denominador comú a bon nombre de definicions procedents de tractadistes anglosaxons: “aquell conjunt d'eleccions econòmiques que comporten la realització d'ingressos de l'Estat i la mútua relació que hi ha entre aquestes”.⁷¹

La primera pregunta que cal plantejar-se davant aquesta definició se centraria en: és necessari l'estudi separat del procés d'ingressos i de despeses de l'Estat?, o el que és el mateix, i quines característiques té aquest procés que el faci creditor d'un tractament específic dins l'economia? La resposta sembla força clara: els mecanismes de mercat són insuficients o inadequats per a la provisió de la majoria de serveis que ofereix el sector públic.

Això ens permet afirmar que la Hisenda té un fonament teòric característic derivat de la naturalesa col·lectiva de l'activitat econòmica que considera, que és la teoria dels béns públics. Entenem que la teoria dels béns públics ha de desvincular-se de l'objectiu de l'assignació perfecta de recursos, per convertir-se en un fonament general de tota l'activitat econòmica pública. L'anàlisi pararia atenció en els aspectes conceptuals per abordar posteriorment la consideració de la seva provisió òptima, cosa que ja es connecta amb l'objectiu d'assignació de recursos.

La teoria dels béns públics constitueix un dels camps d'investigació més importants de la Hisenda pública. La seva introducció es troba ja en el segle XIX amb Mazzola Sax i Wicksell entre altres autors, però és a partir del treball de

⁷⁰ PREST, A. R. *Public Finance in Theory and Practice*. 3a ed. Londres: Windenfeld and Nicolson, 1960, pàg. 13. Versió castellana *Hacienda Pública*. Madrid: Ed. Gredos, 1967.

⁷¹ FUENTES QUINTANA, E. *Hacienda Pública. Introducción, Presupuesto e Ingresos Públicos*. Apunts de la Universitat Complutense de Madrid, pàg. 6.

Samuelson l'any 1954⁷² quan la teoria dels béns públics adquireix tot el seu dinamisme actual.

Amb tot, malgrat els esforços d'investigadors com ara Samuelson, Buchanan, Musgrave i Head, la teoria està en un estat preparadigmàtic, la qual cosa constitueix un estímul. Ni tan sols la terminologia utilitzada és única, ja que els béns públics reben altres noms: béns de consum col·lectiu, béns socials, béns de consum d'equip, etc.

En la seva exposició clàssica, les notes que caracteritzen el concepte de *bé públic* són dues: oferta conjunta i inaplicabilitat del principi d'exclusió que han estat desenvolupats especialment per Samuelson i Musgrave.

El concepte d'*oferta* o *consum conjunt* de Samuelson diferencia els béns públics dels privats en el fet que el consum d'un bé públic per a un consumidor no redueix la quantitat disponible per a altres consumidors. És a dir, el cost d'oportunitat del consumidor addicional és zero. Això significa que les funcions de demanda s'han de sumar verticalment en lloc d'horitzontalment com es feia per al bé privat pur i el preu que s'ha de pagar per cada consumidor s'obté en funció de les preferències individuals. En la mesura que les preferències no es revelin adequadament, per existència de conductes insolidàries (*free rider*), és necessari un nou agent decisor, el sector públic, que estableixi els criteris de repartiment del cost de la provisió del servei. Cal esmentar que això podria donar lloc a l'anàlisi dels principis del benefici i de la capacitat de pagament.

Ara bé, en la vida real la idea d'oferta conjunta és una idea polar que no es produeix sempre amb total puresa. La limitació fonamental prové de l'existència d'un límit de capacitat

⁷² SAMUELSON, P. "The Pure Theory of Public Expenditure" A: *Review of Economic and Statistics*, Vol. 36, novembre 1954. Versió castellana a *Hacienda Pública Española*, 5, 1970.

associada a l'escassetat del factor espai. El cost marginal de l'ús d'una carretera no congestionada, per exemple, pot ser nul, però la congestió que es produeix durant els caps de setmana en moltes de les nostres carreteres és un bon exemple que el cost marginal també pot no ser nul. La segona limitació que prové del factor espai consisteix en la variació de la qualitat del servei; la distribució dels beneficis, per exemple d'un parc de bombers, no és homogènia en el territori sinó que decreix gradualment a partir d'un centre. D'altra banda, encara que la distribució sigui homogènia, el benefici subjectiu, la utilitat del bé, no ha de ser necessàriament igual per a cada subjecte. Seria possible trobar molts exemples de béns, el consum dels quals es du a terme conjuntament (una funció de teatre, una piscina, etc.) que no constitueixen béns públics: la conjunció d'oferta és condició necessària però no pas suficient.

La segona característica dels béns públics és la inaplicabilitat del principi d'exclusió al consum d'aquests béns. S'han considerat diferents orígens o causes de la impossibilitat d'aplicació d'aquest principi: en primer lloc, impossibilitat física d'exclusió. Per exemple, en el cas del medi ambient hi haurà aquesta impossibilitat si més no fins que es limiti la llibertat de l'individu excloent-lo de l'àmbit espacial en què es gaudeix el bé.

En segon lloc, podria parlar-se d'impossibilitat tècnica; seria el cas de la televisió abans de la transmissió per cable. En tercer lloc, la impossibilitat econòmica: tècnicament és possible la utilització de peatges als carrers, però no seria econòmicament racional. Cal situar en aquesta impossibilitat econòmica aquells béns que el professor Valle⁷³ anomena de «tot o res», és a dir, que no és possible la realització d'un ajust perfecte quantitat-preu. Finalment, l'obligació legal d'utilització és també una altra manera d'inaplicabilitat del principi d'exclusió: tècnicament i econòmicament seria possible

⁷³ VALLE SÁNCHEZ, V. *Memoria sobre el concepto, método, programas y fuentes de la Hacienda Pública* (sense publicar). Vol. I, pàg. 113.

l'exclusió, però el fet que el sector públic faci obligatori el consum eleva aquests béns a la categoria de bé públic.

D'altra banda, no tots els béns que subministra el sector públic es corresponen a les dues característiques definitòries anteriors, o ho fan de manera molt reduïda. En molts casos aquests béns podrien ser -i de fet ho són de manera simultània- subministrats pel sector privat. Ens trobem davant del que s'ha anomenat *necessitats preferents* (*merit wants*).

L'argumentació clàssica per a la justificació del subministrament per part de l'Estat d'aquests béns s'ha fonamentat en dos motius: la falta d'informació i la «miopia» o irracionalitat del consumidor. En aquest cas, probablement a causa que no s'ha dirigit la investigació necessària, aquests dos motius no semblen prou convincents.

La irracionalitat d'alguns individus immadurs o desequilibrats no suggereix que un determinat bé hagi de ser restat a tota la comunitat, sinó més aviat indica una actuació pública en aquests individus. La falta d'informació, que probablement era certa en el moment d'iniciar la prestació del servei, és un motiu que es fa progressivament més dèbil a mesura que es presta aquest servei. Així, és difícil acceptar que una àmplia majoria de la població dels països occidentals desconeixi els beneficis que aquests serveis produeixen. Probablement, és molt més fàcil trobar la justificació de la provisió pública en l'alta valoració que se'ls atribueixi, és a dir, una motivació absolutament contrària a l'anterior, a causa que aquests béns afecten substancialment aspectes fonamentals com són la vida o la capacitat d'ingressos futurs dels membres de la família. Des d'aquest enfocament, el sector públic actuaria com una companyia d'assegurances que garanteix un cert tipus de serveis, prescindint de la situació econòmica del receptor i per tant es desvincula dels possibles descensos en la renda o fins i tot de la vida quan els serveis afecten la família com és el cas de l'educació.

D'aquest conjunt de notes i de la consideració de les externalitats, és possible deduir que el mercat no és un mecanisme eficient d'assignació de recursos, cosa que fa palesa la necessitat d'un altre mecanisme d'assignació que en virtut de la seva naturalesa forçosament col·lectiva dóna lloc a l'estudi de l'elecció pública.

No sembla oportú efectuar una revisió dels treballs realitzats, especialment en els últims trenta-cinc anys, en el terreny de la teoria de l'elecció pública i ens haurem d'accontentar obligatòriament amb observar les conclusions que semblin de major interès respecte al concepte d'*Hisenda pública*. Per això es divideixen els resultats de les diferents anàlisis en diversos grups.

En primer lloc, l'anàlisi dels sistemes de votació en democràcia directa. Si partim del principi democràtic «d'una persona, un vot», Arrow⁷⁴ va intentar construir la funció de benestar social mitjançant la suma de les preferències individuals mostrades en els processos de votació. Arrow va descobrir que no es podia construir una funció de benestar social si aquesta havia de complir una col·lecció de supòsits secundaris plausibles.

Tal com assenyala Duncan Black⁷⁵, la regla de la majoria obliga a què les preferències siguin unimodals, ja que si no fos així seria probable l'aparició de cicles indefinits. Per tant, l'interès es desplaça cap a saber si les eleccions fiscals tenen aquest caràcter unimodal o de màxim únic. La resposta ens condueix a dues conclusions. Si realment es produeix aquesta situació ens trobem davant el model del votant mitjà, és a dir, l'elector que domina les votacions, cosa que no garanteix que es

⁷⁴ ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. Nova York: Hohn Wilwy and Sons, 1963. Versió castellana: *Elección social y Valores Individuales*. Madrid: IEF, 1974.

⁷⁵ BLACK, D. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

tingui en compte la intensitat de les preferències. L'opinió de Musgrave⁷⁶ va en la direcció contrària: com que les decisions fiscals normalment comporten l'elecció entre combinacions variables de despeses, és molt probable que no hi hagi un sol màxim. Això només es produeix en cas que les preferències dels consumidors siguin molt homogènies.

Com a conseqüència d'això, la valoració de la regla de la majoria com a sistema d'adopció de decisions fiscals no pot ser positiva. A partir d'aquesta conclusió, l'anàlisi es dirigeix al vot plural i per punts, però la consideració de l'estratègia tampoc dóna un gran valor a aquests sistemes de votació.

En segon lloc, cal destacar la teoria de la democràcia representativa. El supòsit bàsic de partida consisteix a establir un model de competència entre els polítics l'objecte del qual sigui maximitzar el nombre de vots. La competència política porta o pot portar els representants a actuar d'acord amb els interessos dels electors.

L'anàlisi de les coalicions genera problemes semblants als que s'han trobat en la democràcia directa quan les votacions es duen a terme sobre programes i no sobre parelles aïllades de qüestions i, per tant, es poden originar solucions no eficients. L'observació de la manejadissa (*logrolling*)⁷⁷ dóna lloc a dues consideracions importants: la primera és que el tràfic de vots suposa que es comenci a tenir en compte la intensitat de les preferències i, per tant, que això es tradueixi en una elecció més eficient. La segona és que la negociació pot produir una despesa governamental que no s'ajusti a les preferències per excés o per defecte, depenent de cada cas particular.

⁷⁶ MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. *Public Finance in theory and practice*. 3a edició. McGraw-Hill Kogakusha: 1980. Versió castellana: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: IEF, 1981, pàg. 161.

⁷⁷ MUELLER, D. C. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. Versió castellana: *Elección Pública*. Madrid: Alianza Universidad, 1984.

En tercer lloc, la teoria de la burocràcia.⁷⁸ Aquest model postula una conducta del buròcrata que consisteix a maximitzar la grandària de la seva agència. La conseqüència més rellevant és que el pressupost pot arribar a expansionar-se fins a absorbir l'excedent del consumidor que hi ha en el nivell de provisió òptim del servei.

Per acabar, la consideració del «vot amb els peus»⁷⁹ introdueix la possibilitat d'adaptació a les preferències mitjançant la mobilitat dels votants quan no s'aconsegueix una manifestació acceptable de la intensitat de les preferències a través del vot amb papereta.

De la definició anterior d'*Hisenda pública* es desprèn l'existència d'un nou subjecte protagonista de decisions econòmiques; l'anàlisi d'aquest nou element constitueix una part fonamental del concepte de la nostra disciplina, ja que la seva naturalesa fa que sigui un dels factors diferencials més forts respecte a la major part de l'economia.

Tal com ha afirmat el professor Fuentes Quintana “la primera diferència que supera l'economia pública de l'economia privada deriva del subjecte que protagonitza en un cas i en l'altre l'administració dels recursos escassos”.⁸⁰

Seguint el professor Fuentes Quintana, podem assenyalar dos atributs propis de l'Estat, de l'Administració o del sector públic que el diferencien clarament del sector privat: en primer lloc, la possibilitat de l'ús de la coacció derivada de la naturalesa de l'autoritat de la qual emana. En segon lloc, la

⁷⁸ DOWNS, A. *Inside bureaucracy*. A Rand Corporation Research Study, Boston: 1967. NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: 1971.

⁷⁹ TIEBOUT, C. *An economic theory of decentralization*. Public Finances: Needs, Sources, Utilization, Editat per James Buchanan, Princeton N. J., National Bureau Economics Research, 1961.

⁸⁰ FUENTES QUINTANA, E. *Hacienda pública*. *Op. cit.*, pàg. 8.

liberalització de les motivacions que condicionen l'activitat privada, és a dir, la persecució de la rendibilitat estrictament econòmica o beneficiària, per substituir-les per les pròpies del servei a la col·lectivitat, i del caràcter d'òrgan suprem de la nació de manera indefectible.

Una altra diferència de l'Estat respecte a l'activitat privada apareix quan es considera la seva funció, ja que l'Administració pública -com s'ha vist anteriorment- sorgeix de la necessitat d'exercir unes funcions. En alguns casos aquesta necessitat té l'origen en la incapacitat tècnica del mercat per satisfer unes determinades preferències, mentre que en d'altres transcendeix els desitjos individuals, com succeeix en la provisió dels béns de mèrit i de demèrit. A l'Estat, la funció crea o determina l'òrgan i no a la inversa.

Ara bé, el paper econòmic de l'Estat és més gran que el que es desprèn de la definició d'*Hisenda pública*, de la qual s'ha partit. En un sentit ampli, aquest paper econòmic comprèn diverses facetes que és possible sintetitzar en tres: en primer lloc, la que per a alguns autors constitueix la seva funció bàsica, la definició de les «regles del joc» en les relacions econòmiques, és a dir, el que s'ha anomenat la *constitució econòmica de la societat*. La definició dels drets de propietat o la distribució de competències entre els diferents nivells de la Hisenda són exemples d'aquesta funció.

En segon lloc, la tasca de regulació en el camp econòmic, mitjançant la que s'orienta a les unitats econòmiques privades cap a la consecució d'activitats socialment desitjables. Aquest tipus d'actuació pot revestir dues formes: la primera és la regulació directa, que consisteix en l'ús del poder de coacció en l'àmbit de les accions de naturalesa econòmica, obligant o prohibint. És el que en el dret administratiu es coneix com a «activitat de policia». Per exemple, la reglamentació d'higiene i de seguretat en el treball o dels coeficients de fons públics en institucions financeres. La segona forma que pot adoptar la

regulació és la indirecta, mitjançant la qual s'indueix o estimula una determinada conducta econòmica. Per exemple, els plans de reconversió o els conjunts de despeses fiscals.

En tercer i últim lloc, l'Estat exerceix una activitat de provisió directa de béns i de serveis, cosa que inclou les activitats dutes a terme per les empreses públiques.

Sense poder entrar en les matisacions entre aquestes tres facetes i en la seva interacció, entenem que per al subjecte de la regulació hauria de reservar-se el terme *administració* i, per tant, l'Administració econòmica seria la responsable de les regulacions que afecten el món econòmic. L'expressió *sector públic* hauria de quedar reservada a l'autoritat econòmica en la seva faceta de provisió de béns públics. L'economia pública englobaria tots dos aspectes: Administració econòmica i economia del sector públic.

De tota manera, no sembla estranya la tendència que el professor Fuentes Quintana detecta en l'intent de tractar tots els problemes de l'economia pública conjuntament. Com han assenyalat Atkinson i Stiglitz⁸¹ hi ha una possibilitat considerable de substitució entre les formes d'actuació econòmica de l'Estat. Un exemple d'aquesta afirmació serien les diferents alternatives d'actuació respecte al medi ambient.

Aquesta possibilitat de substitució ens podria conduir a l'anàlisi d'un bon nombre d'aspectes de l'activitat financera, com ara la interrelació de la política monetària i la fiscal, o l'examen de la validesa dels índexs que intenten dur a terme comparacions intertemporals o internacionals de la dimensió del sector públic. Cap d'aquestes anàlisis es du a terme ara, ja que, en tot cas, abans de fer l'examen dels mitjans, cal considerar els objectius de la Hisenda pública.

⁸¹ ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. E. *Lectures on Public Economics*. Maidenhead: McGraw-Hill, 1980, pàg. 6.

L'anàlisi dels objectius de la Hisenda pot trobar el seu fonament teòric en l'economia del benestar. En el context d'una exposició, acotada a la seva extensió del concepte i el mètode de la nostra disciplina, cal retenir només unes quantes proposicions i valoracions dels elements que componen l'economia del benestar.

El criteri de Pareto jutjat a la llum de la seva utilitat per al desenvolupament normatiu de la Hisenda pública no presenta un saldo positiu. Això es deu a què malgrat els criteris de compensació, hipotètics o reals, únicament a través de l'esclletxa que ofereix la interdependència de les funcions d'utilitat són possibles les accions que tenen com a objecte la distribució de la renda.

D'altra banda, malgrat que es tracta d'un criteri dirigit a l'assignació òptima de recursos, és necessària una funció de benestar social que determini l'òptim dels òptims en la seva tangència amb la funció fronterera d'utilitat, en què ja s'havia comentat abans la dificultat d'obtenir la funció de benestar social mitjançant processos de votació.

Per tant, l'anàlisi dels veredictes al mercat com a motiu de la intervenció pública s'ha d'observar amb precaució i tenint present el teorema del *Second Best*.

Tot i així, la possible irrellevància de l'economia del benestar no produeix una situació d'indefensió a la Hisenda pública. Els criteris paretians no són els únics criteris d'optimització i els arguments anteriors referents a la teoria dels béns públics no solament mantenen la seva validesa, sinó que també poden ser escampats a la redistribució de la renda, i donen com a resultat que aquest es conceptuï com un bé públic.

La formulació explícita dels objectius de la Hisenda pública en la concepció actual va ser duta a terme pel professor

Musgrave⁸². Posteriorment, les tres funcions musgravianes s'han vist sotmeses a un procés de discussió que ha donat com a resultat l'ampliació a cinc objectius, que queden sistematitzats en: assignació de recursos, utilització eficaç dels recursos, distribució de la renda, estabilització econòmica i desenvolupament econòmic.

A continuació els considerarem breument, però sense que aquesta brevetat obligada suposi en cap cas que l'anàlisi quedi mínimament esbossada ja que darrere del seu enunciat hi ha una gran part de la teoria de la Hisenda pública.

El primer dels objectius ha estat ja exposat i no sembla necessari fer-ho amb més deteniment. L'objectiu d'utilització eficaç dels recursos suposa l'actuació correctora del sector públic en els casos en què l'organització inadequada del mercat, és a dir, algunes situacions de monopoli, la manca de classe empresarial o la necessitat d'inversions a molt llarg termini així ho requereixi. La branca d'estabilització origina l'actuació pública en forma de desequilibri pressupostari quan el baix nivell de demanda, producció i treball o bé l'existència d'inflació per excés de demanda exigeix una actuació compensatòria. L'objectiu de desenvolupament econòmic, d'importància especial en els països subdesenvolupats, dona lloc a intervencions puntuals però d'importància extraordinària. La naturalesa d'aquestes intervencions depèn de l'enfocament que es mantingui respecte a les causes del subdesenvolupament.

Per acabar, la branca de distribució de la renda. Probablement cap dels altres objectius del sector públic ha produït el volum i l'apassionament que ha tingut la discussió de la justícia distributiva. La consideració d'aquest objectiu condueix a l'examen dels fonaments utilitaristes i contractuals

⁸² MUSGRAVE, R. A. *The theory of public finance*. Nueva York: McGraw Hill, 1959. Versió castellana: *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1967.

de l'equitat. El primer d'aquests duria a l'examen dels intents infructuosos de determinar una funció de benestar just, mentre que el segon -a través de la teoria de la justícia de Rawls⁸³- constitueix, segons la nostra opinió, una de les línies d'avançament més suggestives de la Hisenda, i pot donar origen fins i tot a la consolidació d'una nova definició d'objectius públics.

L'examen de la interdependència entre els objectius obriria pas a considerar els mitjans necessaris per tal d'aconseguir-los.

L'esquema conceptual és el d'un problema de maximització condicionada. Si seguim els professors Peacock i Shaw,⁸⁴ els elements importants són: una funció de benestar social, el conjunt d'objectius que són les variables dependents, un conjunt de condicions o limitacions que són les relacions estructurals del model econòmic, i un conjunt de variables instrument que són les variables independents.

Si el nom de variables independents ho permet, és possible que de la combinació adequada se n'obtingui la solució. Si a causa de les limitacions no ho aconseguim, en lloc de renunciar a un o més objectius, és possible renunciar-ne gradualment a la consecució d'un per tal d'augmentar el grau de consecució de l'altre. Ens trobem davant el *trade-off* entre objectius; per exemple, entre assignació i equitat. La limitació bàsica es troba en el nombre d'instruments, atès que el Govern ha de tenir almenys un nombre igual al d'objectius.

⁸³ RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Belnap Press of the Harvard University Press, 1971. Versió castellana: *Teoría de la justicia*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1979.

⁸⁴ PEACOCK, A.; SHAW, G. *The Economic Theory of Fiscal Political*. Londres: Policy Alien and Unwin, 1971. Versió castellana: *La teoría económica de la política fiscal*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1974.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que del resultat de la variació dels instruments pot produir-se la modificació del sistema econòmic i, per tant, que l'equilibri aconseguit pugui ser inestable.

Ara bé, aquest esquema conceptual suposa un coneixement dels efectes que produeix l'alteració d'una determinada variable instrumental. Per tant, el coneixement dels efectes que produeix la utilització dels mitjans, els ingressos i les despeses públiques, constitueix el nexa d'unió entre els fins i els mitjans de la Hisenda pública.

No pretenem pas fer una revisió de la teoria dels efectes dels ingressos i de les despeses públiques, ja que sobrepassa totalment els recursos disponibles. En comptes d'això, es durà a terme una breu referència a dos aspectes concrets: als de la incidència dels beneficis de la despesa pública. Al fil de l'exposició s'intentarà fer algunes consideracions sobre la postura metodològica que se sosté.

Com a síntesi anticipada, és possible recordar amb el professor Thurow⁸⁵ que l'anàlisi econòmica de la incidència de la despesa pública és el primer buit de la Hisenda pública.

Quan es comença un estudi sobre la incidència de la despesa cal preguntar-se perquè s'està fent l'anàlisi i quin significat o conseqüències ha de tenir. En aquest punt el professor Blaug⁸⁶ ha indicat a l'economista normatiu i per tant a l'«hisendista» unes consideracions que cal tenir en compte:

- 1) La selecció de qüestions que l'economia ha d'investigar pot estar ideològicament esbiaixada.

⁸⁵ THUROW, L. C. *The Economics of Public Finance*. National Tax Journal, Juny 1975, pàg. 185-194.

⁸⁶ BLAUG, M. *Economic theory In retrospect*. 3a edició. Cambridge: Cambridge University Press, 1978, pàg. 724.

- 2) Les respostes acceptades com a respostes d'aquelles qüestions poden estar també esbiaixades, particularment, en la mesura que l'economia insisteix en teories contradictòries que encara no han estat contrastades.
- 3) Fins i tot, les afirmacions que es refereixen a una pura descripció de fets poden tancar connotacions emotives i, d'aquí, que puguin ser utilitzades per persuadir i, a més de per descriure.
- 4) Quan qualsevol assessorament econòmic pràctic entra en comparacions interpersonals d'utilitat, i aquestes no són contrastables empíricament, o si més no, no ho són encara, l'economia del benestar pràctic, gairebé amb certesa, entra en judicis de valor.

Atès que la nostra disciplina incorpora tant un cos doctrinal positiu com un conjunt de proposicions normatives, els punts anteriors s'han de tenir en compte en el desenvolupament de l'activitat científica de la Hisenda pública. I certament, tal com conclou el professor Blaug, quan l'economista no hisendista efectui recomanacions, ha de distingir, de la manera més clara possible, els fonaments positius i normatius de les seves recomanacions.

En una anàlisi d'incidència de la despesa, en primer lloc, cal resoldre el problema de la unitat sobre la que recau l'acció de l'Estat. L'anàlisi pot dirigir-se cap a l'impacte sobre nivells de renda o sobre regions, grups d'edat, etc. Es fa necessària una definició dels grups, sense que això signifiqui que el Govern hagi establert explícitament que siguin l'objecte de la redistribució. Però la formació de grups es troba influïda per la pròpia política fiscal: els subsidis a l'habitatge influeixen sobre la formació de famílies, la sanitat sobre la durada de la vida, les escoles-bressol infantils sobre el treball femení, etc.

Aquestes consideracions porten directament a l'anàlisi de la situació sense govern i a un terreny sense més límits que els de la imaginació. L'examen de la unitat dona lloc a dues

reflexions metodològiques: la primera d'aquestes, si l'anàlisi s'ha de fer considerant si és a llarg o a curt termini. El segon aspecte que cal considerar, probablement el problema de major dificultat, és l'elecció de la unitat de mesura: la renda o el benestar.

L'enfocament que utilitzi la renda com a unitat de mesura té l'avantatge de permetre la igualació dels beneficis amb els costos, i pot donar lloc, per tant, a estudis d'incidència diferencial de la despesa amb mètodes d'equilibri parcial. Suposa, a més, l'acceptació del mercat privat com a patró de mesura dels beneficis i la similitud de productivitat dels sectors públic i privat.

No sembla necessari ressaltar el judici de valor que representa l'acceptació de la renda com a mesura dels beneficis, encara que, si seguim Myrdal,⁸⁷ no és possible concebre una ciència social lliure de judici de valor. D'altra banda, l'enfocament permet dur a terme estudis d'incidència pressupostària quan es combina amb una altra anàlisi d'incidència impositiva, que es du a terme mitjançant mètodes d'equilibri general.

L'enfocament que utilitza el benestar com a unitat de mesura s'enfronta directament amb el problema de com valoren els serveis governamentals els seus beneficiaris. L'anàlisi pot apartar-se de la identitat comptable entre costos i beneficis, el que suposa l'examen d'un conjunt de característiques. Per exemple, atès que l'educació modifica la capacitat de percebre rendes futures, els beneficis de l'educació es poden relacionar amb la taxa de rendiment de la inversió, i d'aquesta manera s'obté la seva valoració.

D'altra banda, les famílies poden tenir interès en l'educació d'altres persones per motius filantròpics o perquè ajuda a

⁸⁷ MYRDAL, G. El elemento político en el desarrollo de la teoría económica. Madrid: Gredos, 1967, pàg. 708.

aconseguir una societat més estable. Es fa necessària la valoració d'aquests beneficis amb les dificultats que això revesteixi.

Ara, és possible observar un aspecte d'àmplia importància metodològica: encara que tractem problemes de mesura cal la introducció de categories conceptuals *a priori* com ara la utilitat o els motius filantròpics. No hi ha cap fenomen del món exterior directament observable que pugui qualificar-se d'*utilitat* o de *motiu filantròpic*.

Hi ha múltiples dades de l'experiència que interpretades a la llum de coneixements *a priori* ens permetin dir com les famílies valoren els beneficis de l'educació. Per tant, no és possible en la nostra ciència la negació de qualsevol apriorisme, ja que -segons la nostra opinió- no permetria que avancés.

Això no significa, de cap manera, que s'adopti una postura totalment apriorística. En la mesura que sigui possible possible la teoria de la Hisenda pública ha de desenvolupar-se mitjançant la formulació d'hipòtesis susceptibles de passar per la contrastació empírica que permet establir si aquestes hipòtesis o conjeitures han estat falsejades o refutades.⁸⁸ La realitat mai no ens permet dir que una hipòtesi ha estat verificada, però sí que ens permet mostrar que les dades disponibles hi concorden.

Per acabar aquest apartat, és probable que unes paraules del professor Musgrave puguin ser el resum de la posició metodològica que es manté respecte a la incidència tant de les despeses com dels ingressos públics.

⁸⁸ Cal recordar en aquest punt que Popper proposa com a solució a la manca de poder justificatiu de la inducció, el falsacionisme, destacant el seu caràcter asimètric respecte de la verificació.

“S'exigeix a l'economista que, fora del cas límit de completa ignorància, proporcioni una hipòtesi tan satisfactòria com sigui possible, encara que estigui lluny de ser perfecta”.⁸⁹

5. ECONOMIA I POLÍTICA

La referència a economia i política suggereix, a primera vista, l'apropament a dues realitats conceptuals diferents amb l'objectiu de subratllar-ne les possibles interrelacions. I això és així en bona part perquè, en el marc de les ciències socials, com en altres àmbits del coneixement, la configuració de les diverses disciplines ha parcel·lat convencionalment el món real. La dissecció és imprescindible per tal d'abordar la comprensió dels complexos fenòmens que componen l'entramat de les relacions entre els éssers humans. El sociòleg, l'historiador, l'economista, el polític, etc., aïllen determinats aspectes de la vida de les persones, als quals, encertadament o no, atribueixen un sentit especial. No obstant això, tal aïllament només és possible en la ment de qui l'utilitza. El sistema econòmic, el sistema social, el sistema polític, etc., no són sinó la representació parcial d'una realitat única que es resisteix a deixar-se explicar sota un sol prisma.

Dins les òptiques utilitzades pels científics socials, l'òptica de la teoria econòmica ha multiplicat el nombre de lents, al llarg de les últimes dècades, i les ha enfocat cap a certs aspectes del comportament humà que abans no havien estat explorats (o que no ho havien estat amb el mateix rigor). Les conductes que s'han d'incloure, en aquest context, són les que corresponen a l'actuació de les persones en la vida política, tant en l'àmbit individual com en el col·lectiu. Els diferents papers que caben a l'escenari de la *res pública* són, com a mínim, el de votant i el de candidat. L'un i l'altre poden, o no, combinar-se amb el de

⁸⁹ MUSGRAVE, R. A. Teoría de la Hacienda Pública. Op. cit., pàg. 385.

militant en un partit polític. Des d'aquestes àmplies categories pot arribar-se a la de representant electe. Aquesta situació obre pas a l'assemblea legislativa i, en alguns casos, al poder executiu. El Govern, per últim, exerceix les seves funcions amb la col·laboració dels professionals que, al comandament de la burocràcia, dirigeixen l'Administració de l'Estat. Així que, a qualsevol subjecte poden correspondre-li alguns d'aquests sis papers bàsics: votant, candidat, militant, parlamentari, buròcrata o governant.

Decisions col·lectives

En el vèrtex de la piràmide política queda situat el Govern o l'Administració, o el sector públic, segons les diferents accepcions que, a partir d'aquí, utilitzarem com a sinònims. Com a punt de partida només cal decidir l'existència de l'executiu, com una situació de fet, sense que faci falta justificar-la en termes econòmics.

L'actuació del Govern en el terreny econòmic queda configurada pel conjunt de les decisions que emanen de la seva autoritat. Aquestes eleccions són imposades correctivament i es desenvolupen en el context d'unes certes relacions de propietat dels factors de producció. El paradigma del mercat és reemplaçat pel del pressupost. És a dir, pel de la determinació dels ingressos i de les despeses públiques que es considerin necessaris per tal d'aconseguir els objectius que el sector públic persegueix. No obstant això, el fet que els mitjans utilitzats, per aconseguir aquells fins, siguin les decisions emanades de l'autoritat no suposa la negació d'algun d'aquests l'oblit que la finalitat última del procés és la satisfacció de les necessitats de tots els individus que componen la comunitat. De manera que l'activitat del sector públic està orientada, en un principi, a la determinació d'una estructura col·lectiva de preferències individuals. Amb una càrrega addicional: la que exigeix que l'Administració estigui en condicions d'apreciar el grau d'acceptabilitat que mereixen les seves actuacions concretes, una vegada siguin jutjades, sobre la base d'un conjunt de

critèris generals, i contrastades amb altres tipus d'accions alternatives.

El problema inicial rau, precisament, en la determinació de les preferències individuals. Com que el nivell d'oferta dels béns públics no depèn de les aportacions individuals, considerades en singular, el consumidor racional pot ocultar les seves veritables preferències per a aquells. Aquest és el comportament que es coneix pel nom de *l'usuari que no pagui*, o *free rider* (polissó). La qüestió fonamental que cal resoldre és establir els mecanismes (polítics) de decisió que facin possible el disseny d'un mapa de preferències col·lectives, a partir de les preferències individuals.

Vot individual i informació

L'anàlisi de les eleccions col·lectives i dels processos de votació en una democràcia directa és molt important per a l'estudi del funcionament dels ens públics. No obstant això, a la vida real, la majoria de les institucions de caràcter democràtic es caracteritzen per l'existència d'uns representants polítics que actuen d'intermediaris entre els electors individuals i les institucions públiques. L'estudi de la democràcia representativa se centra bàsicament en el comportament dels votants i la conducta dels polítics.

L'anàlisi econòmica ha aplicat a aquests, i a d'altres, coprotagonistes de la vida comunitària les seves eines convencionals d'anàlisi. Bàsicament, el tractament teòric dels agents polítics consisteix a atribuir-los una funció objectiva per maximitzar. Tal com es creu que els consumidors i els empresaris maximitzen utilitat i beneficis, respectivament. Subratllem que es tracta de models teòrics, dels quals presentem versions senzilles molt simplificades i, per tal de no decebre el lector, volem recordar-li que el fet que l'anàlisi econòmica, aplicada a un determinat fenomen, sigui incapaç d'explicar-lo totalment, no vol dir que no pugui explicar-ne res.

Els objectius del votant, en termes de racionalitat econòmica, consisteixen a fer màxima la diferència que hi ha entre els beneficis possibles de la seva actuació com a elector i els costos en què ha d'incórrer per tal de portar-lo a terme. Els guanys derivats del seu vot estan en funció de qui pugui orientar-lo cap a un resultat que millori el grau de satisfacció de les seves necessitats individuals. Els costos, en termes de temps i de diners, són donats per la quantitat i la qualitat de la informació que l'elector estigui disposat a adquirir, abans d'emetre el seu vot. Beneficis i costos, considerats d'aquesta manera, són difícilment quantificables. S'entén, per tant, que es tracti de magnituds esperades.

Una vegada ha decidit participar en el procés electoral, el ciutadà ha de determinar a quin partit polític vol donar suport. Això suposa obtenir la informació adequada, més enllà de la que tot el món obté «gratuïtament» pel fet de viure en una comunitat determinada.

A primera vista podria suposar-se que el votant desitja obtenir la major quantitat d'informació possible. Això seria cert si la seva adquisició no li imposés cap cost, però no és aquest el cas. D'altra banda, atès que el nombre de persones que poden acudir a les urnes, la probabilitat que un vot individual sigui decisiu per al resultat final és molt petita. L'encert, o l'error, en la votació no pot, no obstant això, subordinar-se a una qüestió de satisfacció personal, que s'obté mitjançant la cessió del vot al partit que defensa millor els interessos del votant. Per a un subjecte qualsevol, la cessió del seu vot al partit més adequat per als seus interessos, està mancada d'utilitat pràctica si aquest no guanya les eleccions. Hauria obtingut el mateix resultat encara que el seu vot no s'hagués orientat en la direcció correcta. Les possibilitats decisòries d'un vot posen en qüestió el grau d'utilitat dels esforços que farà un votant concret per procurar-se una informació molt completa. Si a això últim s'hi afegeix la possibilitat que les posicions dels partits de la lliga estiguin pròximes, en cas que cadascun intentés d'aquesta

manera la captació de la majoria electoral, les pèrdues derivades d'haver votat al perdedor seran mínimes. En unes eleccions amb aquestes característiques, els incentius del votant per informar-se bé són molt reduïdes. En definitiva, no corre grans riscos en funció del resultat electoral.

En funció dels fets exposats, s'obté una conclusió que pot semblar sorprenent. En general, el votant que prevegi clarament el comportament dels altres votants, si segueix una línia de conducta racional, no intenta obtenir una informació política amb l'objecte de decidir el seu vot. La causa d'això és que el factor rellevant per al subjecte no és «l'encert» a l'elecció de partit, sinó la probabilitat que el seu vot determini el partit vencedor dels comicis. Com que aquesta probabilitat és tan petita en presència d'un gran electorat, fins i tot el cost mínim de procurar-se informació política és superior als guanys que espera obtenir amb la utilització d'aquesta. Per tant, la seva conducta racional consisteix a adoptar una actitud passiva davant les informacions de tipus polític.

De totes maneres convé matisar aquesta informació, per tal d'evitar interpretacions excessivament simplistes sobre el funcionament de la vida política en una democràcia. De la conclusió anterior no es dedueix que els ciutadans políticament ben informats actuïn d'una manera irracional. Hi ha una sèrie de raons que poden justificar la recerca d'una bona informació. En primer lloc, hi ha motius purament individuals, ja que per a un subjecte obtenir una bona informació pot significar un fi en si mateix, independentment del desenllaç de les eleccions. L'obtenció i el gaudiment de la informació poden reportar-li la utilitat suficient com perquè incorri en els costos que aquella suposa.

Una segona possibilitat està directament relacionada amb l'apreciació individual del votant sobre el grau de competència previsible entre dos o més partits. Si considera que l'elecció serà molt igualada, és evident que augmenten les probabilitats que

el seu vot tingui un cert poder decorós i, en conseqüència, se sent inclinat a aconseguir una bona informació a partir de la qual pugui emetre el seu vot.

En tercer lloc, un ciutadà pot reconèixer *a priori* el mínim poder decisor del seu vot, però pot considerar que un nombre major de vots podria tenir una certa influència en el procés electoral i, d'aquesta manera, creu que és necessari disposar d'una bona informació, no tant per decidir el seu vot, com per influir, directament o indirectament, sobre la conducta d'altres votants, amb el fi de modificar, en la direcció desitjada, el resultat de l'elecció.

No obstant això, i llevat d'aquests tipus de supòsits, és evident que el ciutadà que intenti adquirir un volum d'informació per damunt de la informació «gratuïta», comuna per a tots els individus, està actuant de manera irracional. Aquesta conclusió suposa una contradicció per a les teories clàssiques sobre el comportament del votant en una democràcia. Tanmateix, si examinem el problema sobre la base de criteris de racionalitat, no sembla tan sorprenent el resultat obtingut.

Efectivament, els beneficis que reporti la posada en pràctica d'un determinat programa polític, afectarà positivament totes les persones els interessos de les quals estiguin representats per aquests programes, independentment de si han contribuït amb el seu vot efectiu al triomf d'aquesta alternativa. Així doncs, sempre que els interessos d'un individu siguin semblants als de la majoria, es veurà beneficiat per les polítiques imperants, tant si està ben informat com si no ho està. En totes les qüestions que, per les seves característiques, puguin considerar-se de caràcter públic els beneficis són conjunts, no es pot excloure ningú del seu gaudiment i, per tant, un individu racional té molts incentius per intentar evadir la seva participació en qualsevol tipus de cost que impliqui obtenir aquests beneficis. Aquesta actitud és perfectament

lògica, atès que assolir un benefici no depèn del seu propi esforç, mentre que obtenir informació representa un cost efectiu, sense contrapartida real que, per tant, ha de ser reduït al mínim.

Aquesta descripció del comportament individual és immediatament extensible a tots els components d'una col·lectivitat, per la qual cosa, en definitiva, ningú destina part dels seus recursos per obtenir informació.

Com a conseqüència d'aquest procés, els sistemes polítics democràtics impliquen que hi hagi una actuació ineficient, provocada per la minimització de la inversió en informació política per part del ciutadà racional.

És clar que, si una majoria de ciutadans estigués ben informada i actués col·lectivament de manera racional, els polítics es veurien obligats a exposar millor els seus interessos, cosa que els aportaria un benefici evident. No obstant això, la racionalitat individual de tots els votants produeix justament els efectes contraris als que, lògicament, serien desitjables per a la comunitat.

Polítics i partits

En un dels models més complets, encara que no per això menys criticats, del comportament dels polítics, o dels partits, la variable del valor de la qual s'intenta maximitzar és el nombre de vots. Es parteix de la hipòtesi que els polítics elaboren els seus programes per guanyar les eleccions, en lloc de guanyar les eleccions per portar a la pràctica els seus programes. La configuració dels partits polítics, en síntesi, els concep com un conjunt de persones que desitgen ser escollides amb la finalitat de gaudir de la renda, del prestigi i del poder que confereix pertànyer al partit del Govern. Aquest, d'altra banda, reté el control total de l'aparell executiu fins a les eleccions següents. L'aparell burocraticoadministratiu accepta i obeeix les ordres

dictades pel Govern. L'única limitació en què el partit governant es mou és la que reimposa l'obligació de no restringir, de cap manera, la llibertat política dels seus opositors. Cadascun dels agents del model: el polític individual, el partit i la coalició es comporten «racionalment», és a dir, intenten aconseguir els seus objectius amb la mínima utilització dels recursos escassos dels quals disposa.

El funcionament d'un sistema amb informació imperfecta, té com a conseqüència que hi hagi un nombre determinat de votants que, per manca d'informació adequada, se senten indecisos quant a l'elecció del partit sobre el qual dipositen la seva confiança. La missió dels partits és atreure aquests vots, a través de diversos mètodes d'informació i de persuasió. És evident que alguns individus podrien exercir una influència major que d'altres sobre els votants, si són políticament més importants, per la qual cosa la igualtat de drets entre els ciutadans no assegura la igualtat d'influència enfront del comportament dels partits.

D'altra banda, la ignorància del Govern (en un món d'informació imperfecta) sobre els desitjos dels votants, tendeix a transformar un govern democràtic en un govern representatiu, en fer-se necessaris uns agents o representants que estudiïn 105 desitjos de l'electorat i intentin orientar els seus vots en benefici propi.

Tal com hem apuntat més amunt, la influència del vot individual sobre el resultat electoral és poc important, cosa que no contribueix a incentivar el votant perquè busqui informació completa sobre els temes per debatre en la campanya electoral. En condicions normals, un ciutadà està ben informat sobre els temes generals (pàtria, llar, etc.) que els partits subratllen en el plantejament de les campanyes, i sobre uns pocs temes que revesteixin un interès particular per a ell.

D'aquests fets deriven dues conseqüències importants que condicionen els programes electorals dels diversos partits. En primer lloc, hi ha la tendència dels partits a situar-se en posicions molt semblants en tot el que té a veure amb els temes generals, amb la finalitat d'aproximar-se a una majoria de la població. Per tant, la competència pels vots obliga els partits a fugir de la transparència en l'exposició dels seus propòsits, amb l'elaboració programes deliberadament ambigus que, de vegades, poden ser causes importants d'abstenció, si els votants consideren que no hi ha prou factors diferencials entre els diferents programes.

En segon lloc, i atesa la coincidència que hi ha entre els partits en què es fa referència als temes d'interès general, queda clar que hi ha moltes probabilitats que un ciutadà voti a favor del partit que defensa una sèrie de temes que poden reportar-li beneficis específics, ja que en els temes generals, el benefici pot considerar-se idèntic per a la totalitat dels ciutadans. Enfront d'aquesta situació, el comportament racional dels partits consisteix a oferir avantatges concrets a determinats col·lectius de votants per tal d'assegurar-se els seus vots. Això suposa l'augment dels incentius per a la formació de coalicions de minories que s'identifiquen amb diferents grups de votants, als quals s'orienten directament les seves promeses electorals.

En definitiva, i partint de la hipòtesi bàsica que en una democràcia els partits tenen com a objectiu fonamental la maximització del nombre de vots, és possible establir una sèrie de proposicions contrastables sobre el comportament dels partits polítics, que breument són els següents. L'objectiu principal de tots els components d'un partit és la consecució del poder, amb tots els avantatges i privilegis que això comporta. Per tant, elaboren els seus programes polítics amb la finalitat de guanyar les eleccions i assegurar-se el poder, alhora es plantegen quin seria el programa més adequat per desenvolupar durant la seva permanència al Govern. El nombre de partits que hi ha condiona en gran mesura el funcionament

del sistema democràtic. En el sistema bipartidista, els partits -si desitgen aconseguir el poder- han de donar suport a les idees en què una majoria de ciutadans hi estan d'acord, cosa que comporta la definició de polítiques ambigües i generalment molt semblants, i es distancien de les premisses ideològiques que, en teoria, haurien de guiar el seu comportament.

En el sistema multipartidista, les dificultats per arribar a controlar majoritàriament l'aparell governamental, provoquen amb freqüència l'aparició de coalicions, explícites o implícites, que indueixen el Govern a adoptar polítiques menys decidides i efectives, alhora que són menys connexes que en el sistema bipartidista. L'*status quo* que impera en un sistema determinat, pot veure's modificat amb l'aparició de nous partits a l'escena política, com a conseqüència de variacions en les lleis electorals que alteren substancialment la situació dels ciutadans en aquell terreny. Les noves arribades també poden sorgir com a conseqüència d'algun canvi social de gran rellevància (guerres, depressions, hiporinflació, etc.) o més comunament per escissió de les ales radicals dels partits davant determinades situacions adoptades pels seus dirigents.

Per acabar, i si tenim en compte el comportament dels votants i que es convoquin eleccions amb caràcter periòdic, els partits polítics, una vegada elegits, intenten complir totes les promeses electorals que els sigui possible, mantenint posicions ideològiques conseqüents al llarg del temps, llevat del cas que pateixin fortes desfetes, ja que aleshores intentarien modificar la seva ideologia, l'adaptarien tan fidelment com fos possible a les idees majoritàries de la població.

Buròcrates i burocràcia

Expressades (per l'electorat) i detectades (pels seus representants) les necessitats col·lectives, haurien de ser satisfetes per algun tipus de mecanisme concret. La seva comprensió, segons els termes de la nostra anàlisi, exigeix l'entrada en escena d'un nou personatge: el buròcrata. Aquest

és un ésser humà com qualsevol altre, un professional a qui, tradicionalment, se li atribueix una actuació lliure de qualsevol tipus de motivació que no sigui l'anomenat *interès públic*. Se l'ha descrit com una mena d'eunuc econòmic que, en una estranya asimetria, seria sensible a les sancions però no a les recompenses. Els models que intenten explicar el seu comportament, a la llum de l'anàlisi econòmica, el caracteritzen de manera diferent. La suposició que el buròcrata intenta aconseguir un nivell màxim de benestar personal, com qualsevol altre ciutadà, no atempta contra cap postulat ètic. Ni, de cap manera, suposa que l'alt funcionari actui en contra del benestar comú. Entre altres coses, perquè això podria costar-li el lloc de treball.

La qüestió consisteix a determinar el tipus de variable el valor de la qual pretén maximitzar al buròcrata. O, el que és gairebé el mateix, a definir per a una funció de preferències. Els models que es van plantejar aquest problema, per primera vegada, van partir de la hipòtesi que la variable (indirecta que resumia més fidelment els possibles objectius del buròcrata) era el pressupost de l'organisme públic (oficina, departament, etc.) que tenia sota la seva direcció. El pressupost és un indicatiu dels nivells salarials que poden aconseguir el buròcrata i els seus col·laboradors més immediats. Un pressupost folgat permet una gestió més brillant i fins i tot més espectacular. Fins i tot, dins l'enfocament tradicional, una dotació financera sense estreteses permet una millor atenció al benestar col·lectiu (sigui quina sigui la manera en què se'l defineixi).

El pressupost, d'altra banda, és el vincle que caracteritza una relació molt especial. La que manté el buròcrata respecte al seu «patrocinador». Respecte d'això, cal assenyalar que l'assignació pressupostària arriba a l'organisme corresponent per una decisió de l'assemblea legislativa, o d'alguna altra instància de l'executiu. En definitiva, precedeix, més o menys directament, del partit en el poder. L'administració depèn, exclusivament, dels organismes públics, pel que fa referència al

subministrament de determinats béns i serveis públics. El buròcrata depèn de l'entitat patrocinadora, que decideix quina és la quantitat del seu pressupost. Entre la burocràcia i l'executiu s'estableix una relació com la que, en economia, rep el nom de *monopoli bilateral*. La negociació entre l'un i l'altre, no obstant això, difereix de la que apareix, normalment, en el mercat. En aquest, les empreses ofereixen a les economies domèstiques una unitat de producte, a un preu determinat. En el cas que ens ocupa, l'organisme públic ofereix una sèrie de «productes» a canvi d'una dotació pressupostària. Si el conjunt d'activitats, que dóna lloc a aquests productes, no està definit adequadament, la capacitat de negociació tendeix a afavorir el buròcrata.

Aquesta situació relativament privilegiada pot veure's reforçada, en part, per l'actitud del patrocinador, que analitza el pressupost presentat pel departament sobre la base de la quantitat de serveis projectats, però que manca de possibilitats d'informar-se sobre quin seria el pressupost mínim per dur-lo a terme. Aquest pressupost aconsegueix major importància si es consideren organitzacions col·lectives de gran volum, com ara els governs centrals, que es troben amb la necessitat de finançar una gran quantitat de serveis patrocinats per uns agents que es comporten com a monopolistes. El problema que es planteja bàsicament és d'informació; el buròcrata coneix els costos i el procés de producció molt millor que els dirigents de l'organització patrocinadora, per la qual cosa necessita relativament poca informació, que pot aconseguir si estima la demanda del seu patrocinador, a través de l'estudi de pressupostos anteriors, i del comportament revelador per a ell. Els dirigents de l'organització patrocinadora necessiten més informació, atès el seu desconeixement sobre les activitats específiques del departament, els resulta difícil obtenir sobre la base del comportament revelat per aquest últim.

D'altra banda, també hi ha una gran diferència entre els incentius per obtenir una bona informació entre les dues parts.

Per la seva dedicació exclusiva a l'organisme, el buròcrata compta amb grans incentius i amb disponibilitat de temps per obtenir la informació adequada, mentre que els dirigents de l'organització patrocinadora, atents, lògicament, a maximitzar els seus vots en les pròximes eleccions, han de preocupar-se per un gran nombre de qüestions, i han de desenvolupar diverses activitats que els redueixin les possibilitats d'estudiar a fons l'actuació dels seus departaments i d'aconseguir una bona informació sobre aquests. En definitiva, i malgrat que, teòricament, les relacions entre un organisme i el seu patrocinador són de monopoli bilateral, la disponibilitat d'informació i els incentius per tal d'obtenir-la fan possible que els organismes puguin explotar la condició de monopoli d'oferta, mentre que el patrocinador no pot explotar la seva posició de monopoli de demanda. Això significa que el poder monopolista en les relacions entre dues parts està controlat únicament pels departaments.

En resum, la relació de monopoli bilateral que hi ha entre l'organisme i el seu patrocinador, es veu alterada a favor d'aquell, que pot explotar amb més intensitat la seva condició de monopoli d'oferta, a causa del control que exerceix el buròcrata sobre la informació relativa als costos i a la producció. En aquestes condicions, el buròcrata s'interessa per maximitzar la seva pròpia funció d'utilitat en lloc de maximitzar el benestar que requereix l'organització patrocinadora. D'altra banda, se suposa que la satisfacció d'una sèrie de fins addicionals per part del buròcrata depèn directament de la dimensió del pressupost del seu departament. La conseqüència d'aquesta situació és que els organismes Legals tendeixen a prendre una dimensió excessivament gran per als fins proposats.

Al llarg de les últimes dècades la filosofia rectora dels plantejaments de la política econòmica ha descansat en un constant augment de la grandària del sector públic. D'aquest fet s'han derivat un bon nombre de conseqüències poc desitjables

per a l'economia productiva. La discussió sobre la grandària del sector públic i la seva actuació a l'economia sol dur-se a terme de manera simplista, demagògica i poc rigorosa, ja que s'utilitzen plantejaments apriorístics considerats com a dogmes de fe immutables o indiscutibles, sense tenir en compte el veritable fons de la qüestió.

Existeix un bon nombre d'idees enganyoses que intenten d'imposar-se a la població. Sol dir-se que una disminució del sector públic implicaria menys pensions, menys escoles i carreteres, i en general, pitjors serveis i bens públics. Això últim és indiscutible, però, per què hem de considerar com a bens públics allò que ens digui l'Estat? Hi ha molt pocs bens públics purs; els restants no s'han de produir necessàriament en l'àmbit públic. D'altra banda, la bondat en la prestació de bens i serveis públics no es demostra sobre el paper, sinó en la pràctica, i la realitat ens diu que el seu funcionament és molt deficient, i encara més, que amb importants augments en recursos i dotacions pressupostàries, la qualitat dels serveis no millora en absolut. Per tant, cal preguntar-se que succeeix amb els fons públics, cada vegada més importants.

Davant d'aquesta situació crec necessari recordar que, si l'Estat representa tots els ciutadans, el seu objectiu ha de ser la consecució de millores en el benestar de la comunitat, amb independència dels mecanismes per aconseguir-la. Si el sector privat de l'economia es mostra capaç per si mateix de garantir unes taxes de creixement i desenvolupament importants per a l'economia nacional, un sector públic responsable s'abstindrà de generar distorsions en el funcionament d'aquest, llevat que prioritzï les argumentacions polítiques sobre el benestar dels seus ciutadans. Hem d'entendre que el sector públic és un mitjà i no un fi per ell mateix, i que l'objectiu final de tota política econòmica consisteix a millorar la situació de la comunitat, i no a aconseguir la pressió fiscal més elevada i incrementar el percentatge de participació de la despesa pública en el Producte Interior Brut.

La conjuntura econòmica internacional ha notat en aquests últims anys l'excessiu pes de l'activitat pública i el fre que suposava per a un bon nombre d'activitats productives, per la qual cosa s'han obert expectatives liberalitzadores en l'economia, que, d'altra banda no fan sinó reflectir una tendència a crear societats obertes i internacionals en què les barreres legals i traves burocràtiques no impedeixin l'augment de la riquesa nacional per al benefici de tots els ciutadans. Per aconseguir-ho és necessari replantejar-se en el seu conjunt el paper que ha de complir el sector públic a l'economia.

6. CAP A L'ECONOMIA CONSTITUCIONAL

Com a conseqüència de les crítiques comentades, pot plantejar-se un nou enfocament per a l'estudi del sector públic com a alternativa als utilitzats habitualment: l'enfocament Leviatan.

Utilitzant aquesta metodologia, s'han realitzat diverses aproximacions a l'estudi de l'existència d'una sèrie de mecanismes que tendeixen cap a la contínua expansió del sector públic, per mitjà de proposar una sèrie d'arguments a favor de la tesi central i de formular recomanacions específiques de política econòmica per establir per via constitucional restriccions concretes sobre el creixement dels ingressos o les despeses públiques.

Amb l'objectiu de sintetitzar al màxim els plantejaments d'aquest enfocament, podem presentar una sèrie d'hipòtesis bàsiques que serveixen per establir-ne els fonaments teòrics.

Un primer supòsit consisteix a assumir que els polítics i els buròcrates intenten maximitzar la recaptació impositiva per destinar-la a la despesa pública.

En segon lloc, les interaccions mútues entre polítics, buròcrates, votants i grups de pressió serveixen per determinar la composició, però no pas el nivell de despesa pública.

En tercer lloc, els límits naturals a la capacitat de recaptació de l'Estat se situen molt per damunt dels nivells eficients de despesa pública.

Com a conseqüència dels dos primers supòsits s'infereix la conclusió que els governs utilitzen la seva capacitat recaptadora per obtenir al màxim d'ingressos impositius de la societat, per la qual cosa, en definitiva, el factor determinant de la despesa pública és la capacitat recaptadora de l'Estat.

Com a corol·lari d'aquesta conclusió pot establir-se que si es produeix una reducció en el cost de recaptar impostos, el sector públic tendirà a créixer. Com que al llarg dels últims anys s'ha experimentat, en efecte, una reducció pel que fa als costos de recaptació impositiva, és comprensible la tendència a un creixement continuat del sector públic.

L'anàlisi conjunta dels tres supòsits implica que les despeses públiques han crescut per sobre de les preferències dels ciutadans. Per tant, es fa palesa la necessitat d'introduir limitacions constitucionals en la capacitat de recaptació de l'Estat.

El primer supòsit, sobre el comportament de polítics i buròcrates, constitueix una de les conclusions característiques de la teoria de la burocràcia, i si bé se la pot acusar d'excessivament simplificadora, creiem que es lícit utilitzar-la com a hipòtesi de comportament racional.

El segon supòsit és una mica més polèmic, ja que alguns autors consideren que la interacció entre els agents descrits tindria com a conseqüència la determinació simultània del

volum i la composició de la despesa pública, i el paper determinant dels votants s'assenyalarà en el resultat final.

Quant al tercer supòsit, basat en el plantejament del procés polític com un joc amb un resultat ineficient en el sentit de Pareto, la rellevància rau en què aquesta és la base de les recomanacions normatives de l'enfocament Leviatan. Deixarem la crítica per a nous estudis, i ens centrarem a partir d'ara a reconsiderar una sèrie d'arguments i aspectes discutibles característics de l'enfocament utilitzat, de manera que s'eviti el perill d'incórrer en una excessiva simplificació en establir les hipòtesis.

La necessitat de les restriccions fiscals

A priori pot semblar paradoxal parlar de la necessitat d'establir restriccions fiscals, quan de fet hi ha restriccions legals, i en ocasions constitucionals, sobre la potestat impositiva dels governs. Si bé és cert que hi ha restriccions legals d'aquest tipus, elaborades amb la finalitat d'aconseguir l'equitat horitzontal i vertical del sistema impositiu respecte als contribuents, pràcticament no hi ha restriccions sobre el nivell de tributació que recau sobre els contribuents o sobre la participació de la recaptació global del sector públic per via impositiva en relació amb la renda o al producte nacional agregat.

A més, si bé hi ha certes restriccions, encara que limitades, pels ingressos públics, no n'hi ha cap pel que fa a les despeses públiques. Com a conseqüència inevitable d'aquest fet, es pot veure una tendència cap a una expansió continuada de la despesa pública, cosa que exigeix alhora majors impostos.

Des del punt de vista de la teoria política tradicional, plantejar-se aquests problemes no té sentit, perquè si els votants consideren «excessius» els nivells d'imposició o de despesa pública d'acord amb el seu nivell de preferències, ells reaccionaran durant les pròximes eleccions «castigant» el partit

en el Govern i donant el triomf a una candidatura adversària. Si el funcionament dels sistemes polítics democràtics en la realitat fos com el que s'ha descrit fins aquí, seria totalment innecessari l'establiment de restriccions fiscals per controlar el poder del Govern en aquesta matèria.

Malgrat tot, la realitat està lluny d'assemblar-se al model ideal de comportament. Sense la intenció de ser exhaustius, podem anomenar una sèrie de factors que invaliden l'enfocament tradicional. Des d'un punt de vista estrictament polític, aquest enfocament prové de dues hipòtesis bàsiques difícils de sostenir a la llum de l'Estat actual de les investigacions sobre els processos de les eleccions públiques.

En primer lloc, se suposa la inexistència de tot tipus «d'il·lusió fiscal», ja que, per reaccionar de la manera anteriorment esmentada, els votants han de conèixer en tot moment i sense errors la política fiscal adoptada pel Govern, i la que adoptaran els seus possibles adversaris, amb la finalitat d'utilitzar adequadament el procés electoral com a mecanisme limitador del poder fiscal del Govern.

En segon lloc, en les democràcies representatives multipartidistes, no es pot simplificar el procediment d'elecció del govern i considerar que aquest disposa únicament de les seves pròpies forces. Cal tenir present el fenomen habitual de la formació de coalicions de partits, amb la qual cosa és possible mantenir el poder en contra dels desitjos dels votants individuals.

D'altra banda, no s'ha d'oblidar que en els aspectes relatius a la determinació del volum pressupostari de l'Estat, una vegada l'electorat ha expressat les necessitats col·lectives i els representants les han detectades (amb totes les distorsions que es produeixen en el desenvolupament d'aquest procés), algun tipus de mecanismes concrets les haurà satisfetes. Aquest fet suposa l'aparició d'un nou agent, el buròcrata, que actuarà com

un ésser econòmic racional que intentarà maximitzar la seva pròpia funció d'utilitat. Les teories modernes de la burocràcia han invalidat l'enfocament tradicional del buròcrata desinteressat, al servei del benestar general, per posar en relleu que la maximització del pressupost del departament és la variable que resumeix més fidelment els possibles objectius del buròcrata.

Si sumem l'evidència empírica que mostra el creixement generalitzat del sector públic a aquests arguments lògics (i alguns d'altres que podríem afegir-hi), podem concloure que la visió tradicional és incorrecta i que els processos electorals democràtics no són suficients per assegurar que els ingressos i les despeses públiques es mantinguin dins d'uns nivells «desitjables». Per tant, és necessari establir algun tipus de restricció fiscal específica per limitar el poder discrecional del Govern.

Els límits en la imposició

En aquest punt de la nostra anàlisi no cal insistir en la necessitat de buscar algun mecanisme efectiu per limitar el procés d'expansió del sector públic amb els seus consegüents efectes negatius, depressors del sector privat de l'economia.

Ja s'han posat en relleu amb anterioritat els problemes que comporta una actuació directa sobre les despeses públiques, la qual cosa ens indueix a considerar la possibilitat de centrar-nos en la capacitat recaptadora del sector públic, que serà determinada pel sistema fiscal existent.

Aquest plantejament difereix radicalment del que s'ha utilitzat tradicionalment en les anàlisis pressupostàries. La Hisenda pública ortodoxa parteix del supòsit que les necessitats de despesa són les que determinen el volum de recaptació impositiu. Seguint aquest desenvolupament, la missió de l'hisendista consisteix a establir els principis impositius que han de tenir-se en compte en dissenyar el sistema fiscal, amb la

finalitat que la seva posada en pràctica causi una menor distorsió per al conjunt de l'economia; en altres paraules, es tracta de definir les condicions que ha de complir un sistema impositiu «ideal».

També la majoria de models sobre l'elecció pública han adoptat aquest enfocament, centrant la seva atenció en la teoria de la despesa pública democràtica com a element clau per determinar les necessitats recaptatòries de l'Estat. L'estudi de la capacitat recaptatòria com a variable bàsica suposa l'adopció d'una nova concepció sobre el procés pressupostari i la seva evolució.

Recentment, han plantejat una sèrie de models dels quals s'han abandonat les explicacions corrents sobre el creixement del sector públic a causa de l'augment de la seva demanda, per tal de considerar la banda de l'oferta com a factor explicatiu. Una vegada reconegut l'excessiu creixement de la despesa, la capacitat recaptatòria de l'Estat serà la que determinarà el volum de despesa a llarg termini del sector públic, amb la qual cosa les possibilitats de despesa es veuran limitades sempre que hi hagi restriccions per a l'augment continuat dels ingressos públics, i no viceversa.

Des d'una postura un pèl cínica, però realista, pot argumentar-se que no té sentit tota preocupació sobre quant ha de gastar el sector públic. Sempre que disposin d'una determinada quantitat d'ingressos públics, els polítics trobaran ràpidament la manera de gastar-los amb independència que les despeses finançades siguin eficients per a la societat. Pot criticar-se aquesta postura adduint que en una situació econòmica com l'actual, caracteritzada per nivells molt alts de dèficit públic, hi haurà per part dels polítics una prevenció a incórrer en excessives malversacions amb els fons públics. Lamentablement, l'existència del dèficit públic ha arribat a ser una cosa tan comuna en els nostres dies, que el comportament

dels agents políticoeconòmics des de la perspectiva del *public choice* no es veu alterat substancialment per aquest fet.

En plantejar-nos l'estudi de la capacitat recaptatòria de l'Estat, és convenient analitzar prèviament quina és la seva significació dins del procés pressupostari. Un dels principis bàsics de tot sistema fiscal consisteix en el fet que la seva estructura permet la consecució de determinats objectius recaptatoris a llarg termini. Dels múltiples sistemes tributaris que poden escollir-se, els polítics, fortament pressionats per la banda de les despeses (tal com hem comentat anteriorment), tendiran a seleccionar aquell sistema que asseguri en cadascun dels futurs períodes fiscals, un nivell màxim de recaptació. En els termes habituals en la nostra anàlisi podem suposar que l'agent *sector públic*, considerat globalment, tractarà de maximitzar els seus ingressos fiscals, i que, per tant, aquests seran la clau per determinar el pressupost d'equilibri, amb independència de la utilització específica que es doni a aquests ingressos.

Per tant, el volum absolut del pressupost estarà determinat directament per les característiques pròpies del sistema fiscal existent i, en definitiva, per la seva capacitat d'obtenir ingressos impositius dels contribuents. En canvi, les relacions d'interdependència mútua i les interaccions dels votants, els polítics i els buròcrates (àmpliament estudiades en els models habituals de *public choice*) únicament serviran per determinar la composició de la despesa pública.

La tesi fonamental parteix de la consideració que les rendes que han obtingut les persones físiques i jurídiques poden classificar-se en dos grans grups: gravables i no gravables. Les primeres són aquelles de difícil ocultació que resulten fàcilment detestables pel fisc, mentre que les segones són aquelles que són relativament fàcils d'amagar i, per tant, difícils de gravar.

La composició de les rendes gravables i no gravables en un moment determinat està determinada per tres tipus de factors.

En primer lloc, el tipus impositiu aplicat a les rendes gravables. Lògicament com més elevats siguin els tipus impositius, més grans seran els incentius per evitar la càrrega impositiva, de manera legal o il·legal.

En segon lloc, la productivitat relativa de les rendes gravables i no gravables, que es determinarà per condicions tecnològiques, i que s'escapa en part dels nostres propòsits.

I per últim, la tècnica fiscal usada en l'articulació del sistema tributari.

Segons aquests autors, a causa d'una complexa sèrie de factors, l'evolució temporal demostra que les possibilitats de l'Estat per obtenir ingressos per via impositiva dels contribuents individuals i de les empreses ha crescut enormement. Entre altres factors de menor importància, les rendes gravables han augmentat a causa de l'especialització més gran i la divisió del treball amb la consegüent reducció relativa del nombre de treballadors autònoms o per compte propi, juntament amb l'augment relatiu de la productivitat de les activitats de mercat respecte a les activitats casolanes i d'autoconsum.

La idea que rau en aquest enfocament consisteix a sostenir que el creixement del sector públic es deu a una sèrie de canvis tecnològics que han conduït a una reducció en el cost de recaptació dels ingressos tributaris, cosa que s'ha plasmat en un augment de l'oferta de béns i serveis oferts pel sector públic. Si considerem inalterable la demanda, s'explica fàcilment aquest creixement excessiu, encara que aquest últim supòsit pugui ser motiu de discussió.

Convé insistir que els canvis tecnològics a què ens referim no s'han produït en els mètodes de recaptació d'impostos (la tècnica fiscal), sinó en les tecnologies productives. Com a

conseqüència indirecta d'aquests, s'ha vist notablement incrementada la proporció de la renda subjecta a tributació, és a dir, el que es denominava *renda gravable*.

Una vegada arribats a aquest punt del nostre desenvolupament, hem de preguntar-nos, abans d'intentar introduir restriccions fiscals a escala constitucional, si hi ha algun límit «natural» de la imposició o de la recaptació tributària. La qüestió de determinar un límit econòmic de la capacitat gravable d'un país ha estat un tema particularment debatut en aquests últims temps.

D'acord amb els aspectes tècnics del problema, l'únic límit «natural» de la imposició està constituït pel cent per cent de la renda nacional. Això implicaria la desaparició del sector privat de l'economia, però no és impossible tècnicament.

És clar que si es vol arribar a obtenir un resultat consistent cal abandonar aquesta òptica i tractar el problema des d'un enfocament que concordi més amb la realitat. Per exemple, després de l'establiment d'un nou sistema tributari com a conseqüència d'un procés de reforma fiscal, és indubtable que la seva capacitat recaptatòria màxima no podrà assolir-se immediatament. Serà necessari esperar un període de temps determinat perquè l'Administració tributària domini els seus mecanismes de funcionament i perquè els contribuents s'habituin al nou sistema. En aquest cas sembla que hi ha uns límits «naturals» diferents de la capacitat recaptatòria màxima. Ara bé, no pot dir-se que aquests límits siguin estables, ja que a mesura que es consolidi el sistema tributari tendirà a debilitar-se i a aproximar-se a la capacitat recaptatòria màxima.

Un dels arguments presentats per justificar la disminució de la renda gravable consisteix a suposar l'aplicació de tipus impositius elevats, principi que s'ha adoptat també per altres autors per intentar d'establir uns límits econòmics «naturals» a la imposició.

Una de les tendències generalitzades en les reformes fiscals modernes és intentar crear noves bases tributàries o ampliar les que ja hi ha aplicant-hi uns tipus impositius relativament moderats. Aquesta situació ideal té poques perspectives de futur, ja que les reconegudes pressions polítiques per la banda de la despesa fan inevitables continus increments dels tipus impositius, i així el sistema s'aproxima lentament a la seva màxima capacitat recaptatòria.

El problema de la definició dels tipus impositius que assegurin un màxim rendiment del sistema tributari és un tema fortament debatut, tal com ho demostra la nombrosa literatura apareguda últimament sobre la corba de Laffer. No és aquest l'objectiu del nostre estudi, per la qual cosa no analitzarem aquesta qüestió, encara que, com a conseqüència del seu estudi, Buchanan i Lee han demostrat que d'un comportament racional del sector públic poden derivar-se'n tipus impositius superiors als de màxim rendiment, cosa que qüestiona una vegada més la possibilitat de fixar límits «naturals» a la imposició, amb independència d'altres matisacions.

Si es reconeix que, en definitiva, el problema essencial en un sistema democràtic rau en les pressions polítiques per la banda de la despesa, pressionant per obtenir nivells pressupostaris molt superiors als escollits per l'eficiència econòmica, és evident que els límits «naturals» en la capacitat recaptadora de l'Estat estan molt per damunt del que seria un nivell de despesa pública eficient en la seva assignació.

Per tal de resoldre el problema s'han de crear límits «artificials» a la capacitat recaptadora de l'Estat, la qual cosa implica la necessitat de redefinir el conjunt d'institucions destinades a configurar el procés pressupostari, actuació que hauria de realitzar-se en l'àmbit constitucional, sobre la base d'una sèrie d'arguments que exposarem més endavant.

La redistribució de la renda via impostos

Com a conseqüència de l'aplicació de «l'enfocament Leviatan» per a l'anàlisi de la grandària i del creixement del sector públic, és possible inferir determinades conclusions.

Si ens situem en una democràcia ideal, en què tots els agents politicoeconòmics gaudeixen d'una informació completa, davant el problema de l'assignació eficient de béns i serveis públics, ens trobarem amb la impossibilitat d'obtenir resultats d'equilibri a través de votacions majoritàries. L'única manera d'evitar aquest efecte indesitjable i garantir l'estabilitat del sistema consisteix en l'adopció d'una democràcia representativa amb les seves institucions polítiques característiques, la qual cosa implica òbviament una pèrdua en el nivell de sobirania dels votants.

En una etapa posterior apareixeran les institucions burocràtiques, amb tota l'organització central, les agències, i el poder derivat de la seva monopolització de la informació rellevant per a la determinació de les consignacions pressupostàries.

La conseqüència és clara: d'una democràcia representativa caracteritzada per l'existència d'un fort aparell burocràtic només pot esperar-se que aparegui una tendència cap a uns volums pressupostaris excessius, clarament ineficients. Pot concloure's que els pressupostos democràtics es caracteritzen per l'existència d'ineficiències de tipus assignatiu i de tipus tècnic.

Paral·lelament, hi ha altres factors -i fins i tot a costa d'insistir en consideracions ja aparegudes en aquestes pàgines- que contribueixen a reforçar més aquests efectes indesitjables. Un dels més rellevants és sense cap mena de dubte l'existència de processos «d'intercanvi de vots» (*logrolling*) entre els partits, amb l'objecte d'atreure l'aprovació de sectors específics de l'electorat, cosa que suposa l'aprovació simultània d'un gran

nombre de programes destinats a grups molt concrets de votants. Gran part d'aquests programes suposarà, per al conjunt de la societat, uns costos superiors als beneficis.

El fet que s'acceptin una sèrie de programes clarament perjudicials pel conjunt de la societat és fàcil de justificar: habitualment, els beneficis d'aquests programes afecten sectors molt específics de la societat, molt interessats en la seva aprovació i, freqüentment, ben organitzats amb la finalitat d'aconseguir els seus objectius (que els representen un alt benefici per càpita).

D'altra banda, els costos de l'aplicació d'aquests programes es reparteixen en major o menor mesura entre tots els components de la societat, cosa que suposa que cada contribuent en suportarà una part molt reduïda. La falta d'incentius i els enormes costos que representaria el fet d'adoptar una acció conjunta contra un o diversos d'aquests programes expliquen la baixa resistència política a uns programes de despesa socialment ineficients, però recolzats per grups de pressió (*lobbies*) organitzats per tal de capitalitzar-ne la posició privilegiada en el mercat polític.

Podrien estudiar-se altres hipòtesis explicatives de la ineficiència de la despesa pública, però els arguments exposats són suficients, de moment, per justificar la tesi inicial.

És probable, no obstant això, que les conclusions assolides puguin ser acusades de simplistes. En efecte, és possible que, fins i tot si s'admet l'excessiu alt volum de despesa pública i les ineficiències assignatives que implica, pot considerar-se que aquests fets negatius són necessaris per poder assolir una distribució més equitativa de la renda i de la riquesa. Per tant, el simple reconeixement dels problemes d'ineficiència comentats no és suficient per demanar la introducció de mecanismes institucionals per al control del creixement del sector públic.

En qualsevol cas, està clar que la redistribució igualitària de la renda que pot obtenir-se a través dels ingressos i les despeses públiques té unes limitacions molt concretes.

La redistribució de la renda via despeses

Per tal de seguir amb el plantejament crític del nostre enfocament, considerem, doncs, la possibilitat d'acceptar com a vàlid l'examen de la redistribució impositiva que acabem de fer. En aquest cas pot argumentar-se que la progressivitat limitada del sistema tributari factible amb un sector públic voluminós, pot veure's compensada si hi ha una forta capacitat redistributiva per la via de la despesa pública, que permeti que l'Estat l'assigni la despesa pública de manera que tingui el màxim impacte igualitari sobre la distribució de la renda i la riquesa.

Si bé es cert que *a priori* no apareixen limitacions de tipus «tècnic» per a aquestes possibilitats, sí que n'hi ha de tipus polític i social, tal com veurem a continuació.

En el món real, la figura del «dictador benevolent» està mancada de sentit si volem analitzar el comportament dels polítics, ja que aquests es veuen immersos en el complex món de les institucions econòmiques, polítiques i socials existents. Com a conseqüència d'aquest fet, en un sistema democràtic, les decisions polítiques respecte a la despesa pública s'adopten com a resultat de determinades interaccions entre les diverses institucions comentades. En altres paraules, les decisions polítiques tenen un caràcter endogen i no exogen al sistema polític i econòmic.

Duncan Black va demostrar en el seu teorema del votant mitjà l'existència de solucions d'equilibri en les decisions majoritàries unidimensionals: si les preferències dels votants són consistents (excloent la votació estratègica) i poden considerar-se en una sola dimensió (és a dir, respecte a una única variable), una regla majoritària de votació produeix un

resultat d'equilibri, que coincideix amb el màxim de preferències del votant mitjà.

La utilització empírica del teorema planteja el problema de la identificació del votant mitjà, ja que les ordenacions individuals de preferències no són directament observables. Tradicionalment, els estudis realitzats en relació amb aquest tema han identificat el votant mitjà amb el votant de renda mitjana, cosa que resulta intuïtivament acceptable malgrat que és possible realitzar sèries crítiques sobre aquest punt.

Si establim un model senzill de democràcia amb decisions polítiques endògenes, el teorema de Duncan Black ens demostra que, si ordenem la distribució de preferències respecte a la renda, el votant mitjà coincidirà amb el votant de renda mitjana.

Si tenim en compte que les regles que defineixen el sistema tributari resten sense modificacions substancials durant certs períodes o exercicis pressupostaris, els ciutadans-votants consideraran el sistema tributari com una dada exògena de la qual disposen per adoptar les seves decisions. A curt termini, en un procés pressupostari de tipus democràtic, aquestes dades seran la composició i el volum de la despesa pública. En aquest context, si apliquem el teorema del votant mitjà amb relació a la despesa pública, s'obté el resultat que aquesta despesa s'aproximarà a les preferències dels votants de renda mitjana.

Les teories convencionals sobre la redistribució impliquen que aquesta ha de realitzar-se des dels grups de renda alta cap als grups de renda baixa. No obstant això, hem comprovat que les teories de l'elecció pública argumenten que no es produeix la redistribució en aquest sentit. En un model de democràcia com el que hem utilitzat, es produeix el fenomen conegut com a *lei de director*, que estableix que la redistribució es produeix des dels extrems de la distribució de la renda (alta i baixa) cap als grups de renda mitjana.

Els diversos estudis empírics que s'han fet sobre aquest tema, sembla que confirmen aquesta hipòtesi, en contra d'altres alternatives com ara la redistribució «altruista» (de les rendes baixes a les altes). També s'ha comprovat que la competència entre partits restringeix els resultats en l'elecció del votant mitjà.

Fins ara, l'anàlisi realitzada ha adoptat un enfocament que podríem denominar *d'oferta* respecte a l'economia del sector públic. Això no obstant, alguns autors consideren necessari comptar amb les preferències individuals per explicar el creixement del sector públic pel «costat de la demanda». En aquest sentit és interessant esmentar el model Meltzer-Richard, en què les despeses redistributives no es veuen incrementades en augmentar la capacitat recaptatòria de l'Estat, i en el qual s'ofereix una variació sobre la hipòtesi de director en assenyalar els grups de renda mitjana i baixa com els beneficiaris per la política redistributiva del Govern.

El model prové de la concepció bàsica que l'activitat política és fonamentalment un joc de suma nul·la o negativa, en què el resultat que obtenen els beneficiats pel joc és igual o menor al resultat negatiu que obtenen els perjudicats. Amb unes estructures polítiques democràtiques, en què el poder polític s'obté mitjançant una votació majoritària, la redistribució es produirà des dels grups de renda alta als de renda baixa com a conseqüència del repartiment desigual de la renda i de la riquesa enfront al repartiment igualitari del poder electoral (*un home: un vot*).

Aquesta direcció en la redistribució s'explica pel fet que l'asimetria en la distribució de renda i riquesa que resulta del mercat provoca que el nivell de renda del votant mitjà sigui menor que el nivell de renda mitjana, cosa que equival a dir que més de la meitat dels votants disposen d'un nivell de renda inferior al nivell mitjà.

D'acord amb aquesta opinió, és possible justificar que el 51% més pobre de la població forma una coalició per explotar el 49% més ric, mitjançant una expansió del pressupost públic basat en les despeses de transferència, la qual cosa repercutirà en un augment dels seus ingressos. Aquesta coalició es formaria perquè, d'aquesta manera, el grup de votants mitjans maximitzaria els seus ingressos en extreure riquesa dels grups més rics. Teòricament, aquesta actitud suposaria continus increments del pressupost públic, fins que s'assolís una distribució igualitària.

Per tal d'evitar aquest problema, Meltzer i Richard introdueixen en el seu esquema el factor *incentius*, ja que el procés redistributiu suposa disminuir els incentius al treball, a l'establiment i a la inversió productiva per a tots els grups implicats, amb el consegüent perill de reducció de la renda nacional i de la renda dels votants mitjans, per la qual cosa aquests es veuran en la necessitat de frenar el procés redistributiu quan assoleixin la maximització de les seves rendes, abans que s'aconsegueixi una distribució igualitària de renda i riquesa.

Un dels problemes que planteja el model consisteix en la seva possible utilitat com a explicació de la Llei de Wagner i les seves conseqüències redistributives. De fet, aquest model es caracteritza per la presència de majories cícliques que, d'acord amb el teorema d'Arrow, impedeixen la consecució d'un equilibri estable. En un sistema polític democràtic com el descrit, les possibles coalicions que poden formar-se entre els grups de renda alta, mitja i baixa no seran estables (com pot comprovar-se amb un senzill exemple), ja que en tots els casos el grup minoritari pot oferir unes millors condicions redistributives a un dels coaligats.

Tampoc podem oblidar que el model identifica totalment l'expansió pressupostària amb l'activitat redistributiva estatal, quan s'ha de tenir present que és possible dissenyar

mecanismes de política redistributiva sense necessitat que figurin en els pressupostos públics (p.e. regulacions, aranzels, etc.), per la qual cosa no pot establir-se una relació directa entre els dos conceptes.

Per últim, també convindria qüestionar el supòsit implícit que en un sistema democràtic la redistribució només es refereix als conceptes de *renda* i *riquesa*, enfocant els problemes socials unidimensionalment. En realitat, les possibilitats de conflictes entre diferents grups i els resultats redistributius que se'n deriven presenten un caràcter multidimensional i no unidimensional.

En definitiva, i sense negar la possible validesa del model Meltzer-Richard, podem considerar-lo com a incomplet per explicar els processos de redistribució de la renda, la riquesa i l'expansió del sector públic en un sistema polític democràtic, per la qual cosa algunes de les crítiques a l'enfocament Leviatan que se'n deriven estan mancades del suficient recolzament teòric. El fet que la redistribució des de les rendes altes a les baixes sigui desitjable des d'un punt de vista ètic, no ens garanteix que els processos redistributius actuïn de manera correcta.

És més, en una democràcia pot assegurar-se, sobre la base del que s'ha exposat anteriorment, que el resultat de les polítiques redistributives no farà tendir el grau de desigualtat en la distribució de la renda i la riquesa al mínim. A més dels aspectes comentats, referents a una democràcia simplificada en estat pur, no podem oblidar que els resultats obtinguts mitjançant l'aplicació del teorema del votant mitjà poden reforçar-se si considerem els aspectes redistributius en un marc més realista en què s'hi poden veure els aspectes següents: un cert grau de ignorància i incertesa en els votants i en els polítics; processos d'intercanvi de vots (*logrolling*); actuació de grups de pressió (*lobbies*); restriccions causades per les institucions burocràtiques, etc. La complexitat més gran del marc d'anàlisi

tendria a generar una ineficiència més gran en el procés assignatiu.

Sense necessitat d'aprofundir-hi massa, és evident que en el cas de considerar l'existència de pressions de tipus polític sobre la política redistributiva del Govern, aquests procediran fonamentalment dels grups de rendes més altes i no pas dels grups de rendes inferiors, seguint les hipòtesis de comportament més lògiques que la teoria econòmica dels grups de pressió té. Per disposar del poder suficient que es necessita per influir en les decisions adoptades pel sector públic, cal disposar d'una bona organització, en què els costos seran, amb certesa, molt elevats per als grups de renda baixa. Per tant, és d'esperar que els efectes de la política redistributiva sobre els grups de renda més baixa no siguin excessivament importants.

Cap a una constitució fiscal

Una vegada s'ha arribat al reconeixement que cal establir restriccions al poder fiscal de l'Estat, i amb caràcter previ a l'anàlisi del tipus concret de limitacions al seu comportament que és convenient introduir, és obligat plantejar-se quin serà el nivell legal més adequat perquè les mesures adoptades siguin realment efectives.

La solució que presenta en principi menys problemes consisteix a reformar per via legal alguns dels elements considerats com a determinants pel control pressupostari. No obstant això, l'experiència demostra que els intents d'aquest tipus s'han portat a la pràctica quasi exclusivament mitjançant canvis en la política pressupostària, sense introduir cap tipus de modificació en les institucions que determinen aquesta política.

En general, els intents realitzats, segons aquesta orientació, particularment destinats a contenir o reduir la despesa pública, han demostrat que el mètode «reformista» resulta poc útil per alterar significativament la tendència pressupostària; en qualsevol cas, a llarg termini la seva aplicació resulta inviable.

Si l'objectiu final consisteix a obtenir un sector públic eficient, capaç d'autocontrolar les seves tendències naturals, l'únic camí possible consisteix a modificar totes aquelles institucions i regles d'elecció col·lectiva que el configuren, introduint en la seva nova estructuració les oportunes restriccions constitucionals. Òbviament, una reforma en l'àmbit constitucional suposa grans dificultats, ja que significa trencar amb una situació de *status quo* mantinguda durant molts anys. Alhora, implica la reducció de la despesa pública global i la transformació radical de molts programes de despesa directament relacionats amb la formació i consolidació de determinats grups d'interès.

Com a conseqüència de les múltiples anàlisis que els estudiosos del *public choice* han dut a terme sobre les característiques i el funcionament dels processos destinats a satisfer les necessitats individuals, no és difícil localitzar una gran part dels problemes que susciten aquest tipus de processos. Les dificultats sorgeixen de la mateixa estructura i de la definició d'objectius de les institucions encarregades de dur a la pràctica les diverses etapes que componen, en la seva integritat, el que hem anomenat *procés d'elecció pública o social*.

Arribats a aquest punt, apareix amb claredat la necessitat d'abordar un camp d'estudi alternatiu: el context en què s'adopten les decisions socials. L'objectiu d'aquest enfocament serà el d'arribar a la definició d'una sèrie d'institucions «justes», que s'encarreguen d'adoptar les decisions col·lectives, al marge dels resultats d'aquest procés, i sense que, en cap moment, pretenguin assolir una situació en què es maximitzi el benestar social. Aquest enfocament suposa la negació de les anàlisis habituals basades en la funció de benestar social i, en última instància, constitueix una crítica seriosa a la filosofia utilitarista que impera en la majoria dels estudis realitzats sobre aquests temes.

En aquest context és evident que resulta del tot indispensable comptar amb una sèrie de criteris normatius que ens permetin jutjar si determinades restriccions fiscals (o conjunts de restriccions) són millors o pitjors que altres. En l'enfocament convencional, les institucions i estructures destinades a l'adopció de decisions col·lectives estan mancades d'importància per a la determinació dels resultats. No obstant això, és possible adoptar un enfocament de caràcter institucional per a l'estudi de les decisions col·lectives en general i de les decisions de política pressupostària en particular.

En definitiva, es tracta de situar l'anàlisi normativa com a selecció d'institucions o regles de decisió socials, en comptes de centrar-se exclusivament en la selecció de polítiques (pressupostàries en el nostre cas).

Si volem establir un conjunt de regles que defineixin una constitució fiscal «justa», cal descartar des d'un principi tota anàlisi sobre el resultat final de l'economia com a conseqüència de regles alternatives. El criteri adequat per calibrar les diferents regles consisteix a centrar-se sobre el procés a través del qual els contribuents potencials arriben a un acord sobre les regles fiscals que acceptaran.

Des d'aquesta perspectiva, la qualificació d'una determinada regla com a justa o desitjable (o al revés) no depèn de la seva estructura objectiva, sinó de l'apreciació que els membres de la comunitat en fan. Les diferents regles són neutres en si; la seva qualificació depèn de les opinions dels ciutadans.

Ara bé, en aquestes circumstàncies, si les regles que s'han d'adoptar han de dependre de l'acord dels membres de la comunitat, podria semblar impossible l'assoliment d'un consens per part de tots els seus components. És, doncs, necessària l'adopció de l'enfocament constitucional per resoldre

aquestes dificultats. En efecte, sembla poc probable l'obtenció d'un acord general, si els temes objecte de discussió es refereixen a la distribució de les càrregues impositives en un període determinat, ja que tots i cadascun dels individus buscaran maximitzar la seva funció d'utilitat, si actuen racionalment.

No obstant això, si l'objecte de debat són les regles impositives (en un context molt més abstracte), ja no resulta tan impensable la possibilitat que s'aconsegueixi un acord general. És perfectament lògic suposar que un contribuent pot tenir certa incertesa sobre la seva posició econòmica al llarg de futurs períodes fiscals. Si aquest contribuent actua de manera raonable tractarà d'afavorir l'aprovació de les regles més equitatives possibles amb la finalitat que la seva aplicació en qualsevol període futur li suposi uns resultats acceptables amb independència de la seva posició econòmica en cada moment. Aquesta concepció no és altra cosa que l'aplicació del postulat de la «posició original» de John Rawls, el marc analític del qual ha estat utilitzat i desenvolupat posteriorment per James Buchanan i Gordon Tullock, i àmpliament debatut pels especialistes.

Sobre la base d'aquesta concepció particular, podem concloure que, si ha estat possible arribar a un acord sobre la concepció de la justícia, a partir de les idees d'imparcialitat, a partir d'una determinada visió del comportament individual, del marc de referència per a l'acció col·lectiva, i dels principis desitjables per solucionar el problema de les decisions comunitàries, també pot ser possible la definició d'un procés que permet elaborar una constitució fiscal capaç d'aconseguir el recolzament unànim dels ciutadans.

Si bé és cert que hi haurà dificultats considerables per a la definició d'aquest procés, també pot afirmar-se que existeix un punt de partida lògic. Les teories de la justícia derivades de l'aportació rawlsiana no han solucionat els problemes de tipus

normatiu plantejats en els processos d'adopció de decisions col·lectives, però han possibilitat l'aparició d'una sèrie de vies alternatives, l'estudi de les quals no ha fet més que començar i pot permetre l'assoliment futur de millors solucions en l'àmbit dels processos d'eleccions públiques.

La revolució constitucional

Des de la gènesi de la teoria política, els pensadors que van contribuir en la definició del sistema democràtic van tenir present en tot moment la necessitat d'introduir una sèrie de restriccions constitucionals de caràcter polític sobre el funcionament d'aquest sistema.

Actualment, la moderna teoria de l'elecció pública intenta introduir un conjunt de restriccions constitucionals de caràcter econòmic sobre el funcionament de les institucions de la democràcia representativa. Les noves institucions i restriccions assegurarien que la capacitat recaptatòria del sistema es mantingués de manera «artificial» en uns nivells relativament moderats, contribuint efectivament a controlar el creixement de la despesa pública i introduir substancials millores en l'eficiència assignativa i tècnica.

Si es consideren les situacions institucionals en el món real, les reformes institucionals que poden emprendre's difícilment podran ser ineficients en sentit paretjà. Amb això no pretenem negar que la reforma institucional no pugui suposar un perjudici per a alguns individus, però és perfectament possible establir les oportunes compensacions en aquests casos.

De fet, el funcionament real de les institucions és tan deficient que s'imposa una reforma àmplia, global, del marc institucional, a través de la qual tots els afectats veuen millorada la seva situació relativa. Es tractaria de dur a terme una veritable «revolució constitucional», és a dir, una sèrie de canvis fonamentals en les estructures, regles i mecanismes que regeixen la vida social, però mantenint-ne la discussió dins de

l'àmbit constitucional. Això implica que estructures, regles i mecanismes siguin susceptibles d'adaptació, com a mínim des del punt de vista conceptual, per obra de tots els membres de la comunitat. Mitjançant aquesta mesura s'intentaria evitar que la utilització de les institucions democràtiques per a la recerca del benestar individual produís uns resultats negatius per al conjunt de la societat. El reconeixement d'aquesta situació i la possibilitat que tots en surtin guanyant amb una «revolució constitucional», permet suposar l'existència d'una forta base per a l'acord potencial unànime necessari per dur-la a terme.

La plasmació d'aquestes idees en el camp econòmic exigeix el disseny d'un conjunt d'institucions i mecanismes que Brennan i Buchanan integrarien en una «constitució monetària i fiscal», dins de la qual la «constitució fiscal» seria pròpiament un element capital. Dins del nostre enfocament, el tot podria destinar-se a establir uns límits «artificials» en la capacitat recaptatòria de l'Estat amb l'objectiu de controlar el creixement desenfrenat del Leviatan.

De tot el que s'ha exposat al llarg del treball, es pot concloure que en una societat democràtica caracteritzada per la presència d'un sector públic important, hi ha fortes limitacions de les possibilitats redistributives del Govern a través del pressupost, ja sigui mitjançant els ingressos o les despeses públiques. Aquest fet qüestiona els hipotètics efectes igualitaris que serien l'objectiu bàsic de l'actuació del sector públic.

D'aquesta manera es demostra que, fins i tot, si abandonem el supòsit de considerar el pressupost públic, i concretament la despesa pública, com un agregat, i tenim en compte els aspectes redistributius, aquests no són suficients per defensar l'existència d'un sector públic incontrolat, i amb forts incentius per expansionar el seu volum.

Dit d'una altra manera: el disseny d'un sistema d'institucions que introdueixi límits constitucionals sobre la capacitat redistributiva estatal en una democràcia no suposa de

cap manera restar possibilitats a una política destinada a millorar la distribució de la renda i la riquesa, i pot fins i tot cooperar en la seva consecució.

Si es defineixen des d'un marc constitucional les regles, els mecanismes i les institucions que han de regular la direcció i la magnitud de la política redistributiva, és possible assegurar més efectivament la consecució dels fins previstos i evitar l'aparició de redistribucions socialment indesitjables.

DISCURS DE CONTESTACIÓ
PER L'ACADÈMIC NUMERARI

EXCM. SR. DR. XAVIER IGLESIAS i GUTU

Excel·lentíssim Senyor President,
Honorable Senyor Conseller,
Benvolguts Acadèmics,
Senyores i Senyors,

Es per a mi un alt honor correspondre al encàrrec que m'ha fet el nostre President de donar la benvinguda al nou acadèmic, una brillant personalitat en el món de l'Economia i de la Societat. Un bon fitxatge. Vegeu si no.

El nou Acadèmic Sr. Joan Francesc Corona i Ramon va néixer l'any 1959 a Barcelona; l'any 1981 es llicencià en Ciències Econòmiques i Empresariales a la Universitat de Barcelona amb la qualificació d'Excel·lent i va obtenir el premi extraordinari de llicenciatura amb el número u.

L'any 1984 llegeix i defensa la tesi doctoral "La integració de l'impost sobre societats" a la Universitat de Barcelona amb la qualificació d'Excel·lent "Cum Laude" per unanimitat i va obtenir el Premi Extraordinari de Doctorat en el curs 1983-1984 amb el número u.

Passa pels diversos esglaons de la docència universitària on va començar com a investigador associat a l'Institut d'Estudis Superiors de l'Empresa, Professor d'Economia a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de Barcelona i Professor Titular d'Universitat a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. L'any 1993 és Catedràtic d'Universitat a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de les Illes Balears fins l'any 1997 en què és nomenat Degà de la Facultat de Ciències Econòmiques i Socials de la Universitat Internacional de Catalunya. Recentment ha estat nomenat Magnífic Rector de la Universitat Abat Oliba.

En el camp de l'Empresa privada ha estat Auditor, Assessor Fiscal i director de diverses empreses d'Enginyeria financera i de Consultories.

És també membre de la comissió mixta de valoracions Estat-Generalitat, de la Junta directiva de la Societat d'Estudis Econòmics, de l'Associació espanyola d'Economia Pública, de la Fundació Catalana d'Analistes Financers, de la Biblioteca de l'Empresa Familiar, de la Fundació ICO, de la Fundació de l'Associació espanyola de Directius i de la Delegació Catalana de l'Institut espanyol d'Analistes Financers.

És membre del "Registro Oficial de Auditores de Cuentas" y de la "Asociación Española de Asesores Fiscales". Assessor de la Comissió Europea World Bank, Banco Interamericano de Desarrollo.

És membre de 12 Associacions Econòmiques Internacionals.

Ha impartit cursos i seminaris a 21 Universitats espanyoles i a 15 d'uropees i d'americanes.

Ha participat en un bon nombre de Congressos tant a l'àmbit nacional com a l'Internacional.

Ha participat en la publicació de 20 llibres i s'ha d'afegir, també, la publicació de 25 capítols en altres llibres.

Finalment és autor o coautor de 90 articles en revistes tècniques dins de la seva àrea de coneixement.

El Dr. Corona ens ha parlat "De l'Economia política a l'Economia constitucional" en una reinterpretació moderna de la ciència de la Hisenda pública i a mi, honradament, se'm fa difícil entendre tot el que ens ha dit el nou acadèmic perquè aquest, òbviament, no és el meu camp i justament els conceptes i principis de l'economia són per a mi molt complicats. Dit això, vull fer una contestació crítica de les idees que el Dr. Corona ens ha exposat amb tanta brillantor i vull posar-hi algun gra de sorra de la meva collita.

No hi ha cap dubte que el procés imparable de globalització en l'economia mundial generarà un canvi en la concepció general del sistema econòmic. El sistema que hem tingut fins ara i des de la fi de la segona guerra mundial es basava en l'equilibri entre les superpotències i unes economies nacionals molt limitades des del punt de vista internacional. Actualment s'està obrint un debat sobre les relacions que han de tenir l'economia i la política fins a arribar a l'Estat del benestar cosa que implica, per part dels poders públics una actuació no només per garantir l'ordre, les propietats i les llibertats bàsiques sinó també per garantir l'estabilització, la redistribució i la protecció social.

Tot això ens portaria a acceptar que una economia globalitzada requeriria mecanismes socials i polítics per corregir la desigualtat, la pobresa o el malversament ambiental i per tant, es necessitarien estructures supranacionals i democràtiques que ajudessin el desenvolupament i que

miessin més les causes que els símptomes a fi i efecte de corregir de soca arrel aquests desequilibris.

De totes maneres m'imagino que no ens agradaria a cap de nosaltres que ens vingués una superpotència, ens declarés la guerra i ens fa passar per l'adreçador, tal com ha dit en alguna ocasió el President de la Generalitat, i òbviament pel seu adreçador. Espero que després d'aquesta guerra absurda haurem après que les coses no han d'anar per aquí i la humanitat posarà un rumb nou i debatrà amb transparència com ha de ser la globalització després d'aquest conflicte que ens preocupa.

Passa, el nou Acadèmic, a fonamentar les ciències socials dins el que són o és una ciència i crec que no tenim cap dubte de poder sostenir que l'economia és una ciència actual que es pot definir com una ciència social atesos els sòlids arguments que se'ns han presentat.

Un altre punt que es toca és el de la política amb els partits que vulguem o no tenen la tendència a situar-se en posicions molt semblants en tot el que té a veure amb els temes generals amb la idea d'aproximar-se a una majoria de la població i això pot comportar que els mateixos partits fugin de la transparència en l'exposició dels seus programes i es limitin a ser deliberadament ambigus, el que pot afavorir l'abstenció. L'objectiu principal d'un partit és la consecució del poder, amb tots els avantatges i privilegis que això comporta menystenint, si arriben a la majoria absoluta, bona part de la població que certament esperava una defensa dels valors que aquests ciutadans havien confiat que serien ben administrats. No hi ha cap dubte que la democràcia participativa és la millor eina per sortir dels absolutismes però també està clar, al menys per a mi, que haurem de cercar unes noves regles del joc que tinguin en compte els valors morals i ètics que han de regir una societat, valors que sovint es poden posar en perill si els partits no tenen res més al cap que guanyar per majoria absoluta les eleccions a

fi i efecte d'aplicar el "seu" programa fins a les últimes conseqüències. Als inicis del segle XXI convindrà trobar noves fórmules perquè la democràcia sigui més sana i transparent.

És clar que els ciutadans hem de pagar impostos, no faltaria més: però també és clar que hi ha d'haver una tècnica fiscal exquisida per l'articulació correcta d'aquest sistema tributari. Quanta gent hi ha que tenen nivells alts de renda real i per embolics burocràtics resulta que paguen molt menys que treballadors assalariats i als qui fins i tot als quals tornen diners en la declaració de la renda.

Un altre punt que, segons el meu parer, distorsiona de manera escandalosa els serveis financers comuns són els contractes anomenats blindats com els que acabo de llegir en el diari d'avui en que un exvicepresident d'un gran Banc espanyol cobrà 110 milions d'euros (uns 18.000 milions de les antigues pessetes) per deixar l'empresa, per un "estrés insuportable" que patia en el seu treball i tot això en una persona de 51 anys. No vull entrar tampoc en el denominat "pelotazo" en que del qual tants i tants exemples hem tingut en els últims vint anys i hi podem incloure un capellà responsable d'una Caixa del sud d'Espanya.

Senyores i senyors, si no tenim la perspectiva de la veritable justícia social no podrem anar bé i les guerres continuaran florint de la mateixa manera que esclaten en l'actualitat.

Vaig acabant la meva contestació, en primer lloc agraeixo al President l'oportunitat que m'ha donat de replicar al Dr. Joan Francesc Corona i Ramon, Degà de la Facultat de Ciències Econòmiques i Socials de la Universitat Internacional de Catalunya en el seu excel·lent treball en el que albira, a partit d'una determinada visió del comportament individual, igual que ha estat possible d'arribar a un acord sobre la concepció de la justícia. També pot ser possible la definició d'un procés que

permeti d'elaborar una constitució fiscal capaç d'aconseguir el recolzament unànime dels ciutadans i d'aquesta manera poder posar fil a l'agulla d'un nou ordre que ens dugui a la veritable justícia social.

No ens cap, doncs, res més que felicitar-nos per comptar des d'avui d'un acadèmic jove, brillant i entusiasta. Estic segur que ens aportarà una bona tasca i que contribuirà a l'esforç de tots nosaltres acadèmics de consolidat el prestigi d'aquesta Reial Institució.

En nom propi, del President i de tots els Acadèmics, rep, amic Corona, la nostra més cordial benvinguda. Enhorabona.

ÍNDIX

DISCURS D'INGRÉS.....	7
1. L'ECONOMIA POLÍTICA I LA HISENDA PÚBLICA CLÀSSICA.....	12
2. LES PECULIARITATS DEL MÈTODE CIENTÍFIC EN LES CIÈNCIES SOCIALS.....	17
3. OBJECTE I CONTINGUT DE L'ECONOMIA POLÍTICA ..	23
4. LA HISENDA PÚBLICA COM A DISCIPLINA ECONÒMICA	35
5. ECONOMIA I POLÍTICA.....	63
6. CAP A L'ECONOMIA CONSTITUCIONAL.....	77
DISCURS DE CONTESTACIÓ	101

NOVES PUBLICACIONS DE LA REIAL ACADEMIA DE DOCTORS

Directori 1991.

Los tejidos tradicionales en las poblaciones pirenaicas (Discurs de promoció a acadèmic numerari de l'Excm.Sr. Eduardo de Aysa Satué, Doctor en Ciències Econòmiques, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Antoni Plana i Castellví, Doctor en Geografia i Història), 1992.

La tradición jurídica catalana (Conferència magistral del acadèmic de número Excm.Sr. Josep Joan Pintó i Ruiz, Doctor en Dret, en la Solemne Sessió d'apertura de curs 1992-93, que fou presidida per SS.MM. el Rei Joan Carles I i la Reina Sofia), 1992.

La identidad étnica (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Angel Aguirre Baztan, Doctor en Filosofia i Lletres, i contestació per l'Excm.Sr. Josep M. Pou d'Avilés, Doctor en Dret), 1993.

Els laboratoris d'assaig i el mercat interior; Importància i nova concepció (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Pere Miró i Plans, Doctor en Ciències Químiques, i contestació per l'Excm.Sr. Josep M^a Simón i Tor, Doctor en Medicina i Cirurgia), 1993.

Contribución al estudio de las Bacteriemias (Discurs d'ingrés de l'acadèmic corresponent Il.lm.Sr. Miquel Mari i Tur, Doctor en Farmàcia, i contestació per l'Excm.Sr. Manuel Subirana i Cantarell, Doctor en Medicina i Cirurgia), 1993.

Realitat i futur del tractament de la hipertròfia benigna de pròstata (Discurs de promoció a acadèmic numerari de l'Excm.Sr. Joaquim Gironella i Coll, Doctor en Medicina i Cirurgia, i contestació per l'Excm.Sr. Albert Casellas i Condom, Doctor en Medicina i Cirurgia i President del Col.legi de Metges de Girona), 1994.

La seguridad jurídica en nuestro tiempo. ¿Mito o realidad? (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. José Méndez Pérez, Doctor en Dret, i contestació per l'Excm.Sr. Angel Aguirre Baztán, Doctor en Filosofia i Lletres), 1994.

La transició demogràfica a Catalunya i a Balears (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Tomàs Vidal i Bendito, Doctor en Filosofia i Lletres, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Ferrer i Bernard, Doctor en Psicologia), 1994.

L'art d'ensenyar i d'aprendre (Discurs de promoció a acadèmic numerari de l'Excm.Sr. Pau Umbert i Millet, Doctor en Medicina i Cirurgia, i contestació per l'Excm.Sr. Agustín Luna Serrano, Doctor en Dret), 1995.

Sessió necrològica en record de l'Excm.Sr. Lluís Dolcet i Buxeres, Doctor en Medicina i Cirurgia i Degà emèrit de la Reial Acadèmia de Doctors, que morí el 21 de gener de 1994. Enaltíren la seva personalitat els acadèmics de número Excms.Srs.Drs. Ricard Garcia Vallès, Josep M^a Simón i Tor i Albert Casellas i Condom. 1995.

La Unió Europea com a creació del geni polític d'Europa (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Jordi Garcia-Petit i Pàmies, Doctor en Dret, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Llorit i Brull, Doctor en Ciències Econòmiques), 1995.

La explosión innovadora de los mercados financieros (Discurs d'ingrés de l'acadèmic corresponent Il.lm.Sr. Emilio Soldevilla García, Doctor en Ciències Econòmiques i Empresariales, i contestació per l'Excm.Sr. José Méndez Pérez, Doctor en Dret), 1995.

La cultura com a part integrant de l'Olimpisme (Discurs d'ingrés com acadèmic d'honor de l'Excm.Sr. Joan Antoni Samaranch i Torelló, Marquès de Samaranch, i contestació per l'Excm.Sr. Jaume Gil i Aluja, Doctor en Ciències Econòmiques), 1995.

Medicina i Tecnologia en el context històric (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Felip Albert Cid i Rafael, Doctor en Medicina i Cirurgia, i contestació per l'Excm.Sr. Angel Aguirre Baztán, Doctor en Filosofia i Lletres) 1995.

Els sòlids platònics (Discurs d'ingrés de l'acadèmica numerària Excm.Sra. Pilar Bayer i Isant, Doctora en Matemàtiques, i contestació per l'Excm.Sr. Ricard Garcia i Vallès, Doctor en Dret) 1996.

La normalització en Bioquímica Clínica (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Xavier Fuentes i Arderiu, Doctor en Farmàcia, i contestació per l'Excm.Sr. Tomàs Vidal i Bendito, Doctor en Geografia) 1996.

L'entropia en dos finals de segle (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. David Jou i Mirabent, Doctor en Ciències Físiques, i contestació per l'Excm.Sr. Pere Miró i Plans, Doctor en Ciències Químiques) 1996.

Vida i música (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Carles Ballús i Pascual, Doctor en Medicina i Cirurgia, i contestació per l'Excm.Sr. Josep M^o Espadaler i Medina, Doctor en Medicina i Cirurgia) 1996.

La diferencia entre los pueblos (Discurs d'ingrés de l'acadèmic corresponent Il.lm.Sr. Sebastià Trías Mercant, Doctor en Filosofia i Lletres, i contestació per l'Excm.Sr. Angel Aguirre Baztán, Doctor en Filosofia i Lletres) 1996.

L'aventura del pensament teològic (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Josep Gil i Ribas, Doctor en Teologia, i contestació per l'Excm.Sr. David Jou i Mirabent, Doctor en Ciències Físiques) 1996.

El derecho del siglo XXI (Discurs d'ingrés com acadèmic d'honor de l'Excm.Sr.Dr. Rafael Caldera, President de Venezuela, i contestació per l'Excm.Sr. Angel Aguirre Baztán, Doctor en Filosofia i Lletres) 1996.

L'ordre dels sistemes desordenats (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Josep M^o Costa i Torres, Doctor en Ciències Químiques, i contestació per l'Excm.Sr. Joan Bassegoda i Nonell, Doctor Arquitecte) 1997.

Un clam per a l'ocupació (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Isidre Fainé i Casas, Doctor en Ciències Econòmiques, i contestació per l'Excm.Sr. Joan Bassegoda i Nonell, Doctor Arquitecte) 1997.

Rosalía de Castro y Jacinto Verdaguer, visión comparada (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Jaime Manuel de Castro Fernández, Doctor en Dret, i contestació per l'Excm.Sr. Pau Umbert i Millet, Doctor en Medicina i Cirurgia) 1998.

La nueva estrategia internacional para el desarrollo (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Santiago Ripol i Carulla, Doctor en Dret, i contestació per l'Excm.Sr. Joaquim Gironella i Coll, Doctor en Medicina i Cirurgia) 1998.

El aura de los números (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Eugenio Oñate Ibáñez de Navarra, Doctor Enginyer de Camins, Canals i Ports, i contestació per l'Excm.Sr. David Jou i Mirabent, Doctor en Ciències Físiques) 1998.

Nova recerca en Ciències de la Salut a Catalunya (Discurs d'ingrés de l'acadèmica numeraria Excmà.Sra. Anna M^a Carmona i Cornet, Doctora en Farmàcia, i contestació per l'Excm.Sr. Ricard Garcia i Vallès, Doctor en Dret) 1998.

Dilemes dinàmics en l'àmbit social (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Albert Biayna i Mulet, Doctor en Ciències Econòmiques, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Ma. Costa i Torres, Doctor en Ciències Químiques) 1999.

Mercats i competència: Efectes de liberalització i la desregulació sobre l'eficàcia econòmica i el benestar (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Amadeu Petitbó i Juan, Doctor en Ciències Econòmiques, i contestació per l'Excm.Sr. Jaime M. de Castro Fernández, Doctor en Dret) 1999.

Epidemias de asma en Barcelona por inhalación de polvo de soja (Discurs d'ingrés de l'acadèmica numeraria Excmà.Sra. M^a José Rodrigo Anoro, Doctora en Medicina, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Lloret i Brull, Doctor en Ciències Econòmiques) 1999.

Hacia una evaluación de la actividad cotidiana y su contexto: ¿Presente o futuro para la metodología? (Discurs d'ingrés de l'acadèmica numeraria Excmà.Sra. Maria Teresa Anguera Argilaga, Doctora en Filosofia i Lletres (Psicologia) i contestació per l'Excm.Sr. Josep A. Plana i Castellví, Doctor en Geografia i Història) 1999.

Directori 2000.

Génesis de una teoría de la incertidumbre. Acte d'imposició de la Gran Creu de l'Orde d'Alfons X el Savi a l'Excm.Sr. Jaume Gil i Aluja, Doctor en Ciències Econòmiques i Financeres. 2000

Antonio de Capmany: el primer historiador moderno del Derecho Mercantil (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Xabier Añoveros Trias de Bes, Doctor en Dret, i contestació per l'Excm.Sr. Santiago Dexeus i Trias de Bes, Doctor en Medicina i Cirurgia) 2000.

La medicina de la calidad de vida (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Luís Rojas Marcos, Doctor en Psicologia, i contestació per l'Excm.Sr. Angel Aguirre Baztán, Doctor en Psicologia) 2000.

Pour une science touristique: la tourismologie (Discurs d'ingrés de l'acadèmic corresponent, Il.lm.Sr. Jean-Michel Hoerner, Doctor en Lletres i President de la Universitat de Perpinyà, i contestació per l'Excm.Sr. Jaume Gil-Aluja, Doctor en Ciències Econòmiques) 2000.

Virus, virus entèrics, virus de l'hepatitis A (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Albert Bosch i Navarro, Doctor en Ciències Biològiques, i contestació per l'Excm.Sr. Pere Costa i Batllori, Doctor en Veterinària) 2000.

Mobilitat urbana, medi ambient i automòbil. Un desafiament tecnològic permanent. (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Pere de Esteban Altirriba, Doctor en Enginyeria Industrial, i contestació per l'Excm.Sr. Carlos Dante Heredia García, Doctor en Medicina i Cirurgia) 2001.

El rei, el burgès i el cronista: una història barcelonina del segle XIII (Discurs

d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. José Enrique Ruiz-Domènec, Doctor en Història, i contestació per l'Excm.Sr. Felip Albert Cid i Rafael, Doctor en Medicina i Cirurgia) 2001.

La informació, un concepte clau per a la ciència contemporània (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Salvador Alsius i Clavera Doctor en Ciències de la Informació, i contestació per l'Excm.Sr. Eugenio Oñate Ibáñez de Navarra, Doctor en Enginyeria de Camins, Canals i Ports) 2001.

La drogaaddicció com a procés psicobiològic (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Miquel Sánchez-Turet, Doctor en Ciències Biològiques, i contestació per l'Excm.Sr. Pedro de Esteban Altirriba, Doctor en Enginyeria Industrial) 2001.

Un univers turbulent (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Jordi Isern i Vilaboy, Doctor en Física, i contestació per l'Excm.Sra. Ma. Teresa Anguera i Argilaga, Doctora en Psicologia) 2002.

L'envelliment del cervell humà (Discurs de promoció a acadèmic numerari de l'Excm.Sr.Dr. Jordi Cervós i Navarro, Doctor en Medicina i Cirurgia, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Ma. Pou d'Avilés, Doctor en Dret) 2002.

Les telecomunicacions en la societat de la informació (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Àngel Cardama Aznar, Doctor en Enginyeria de Telecomunicacions, i contestació per l'Excm.Sr. Eugenio Oñate Ibáñez de Navarra, Doctor en Enginyeria de Camins, Canals i Ports) 2002.

La veritat matemàtica (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Josep Pla i Carrera, Doctor en Matemàtiques, i contestació per l'Excm.Sr. Josep Ma. Costa i Torres, Doctor en Ciències Químiques) 2003.

L'humanisme essencial de l'arquitectura moderna (Discurs d'ingrés de l'acadèmic numerari Excm.Sr. Helio Piñón i Pallarés, Doctor en Arquitectura, i contestació per l'Excm.Sr. Xavier Añoveros i Triás de Bes, Doctor en Dret) 2003.

La Reial Acadèmia, bo i respectant com a criteri d'autor les opinions exposades en les seves publicacions, no se'n fa responsable ni solidària.

© Reial Acadèmia de Doctors
Impressió: Imprenta Baltasar 1861
Tels. 93 346 91 52 - 93 346 92 06
Tiratge 350 exemplars

Dipòsit Legal: B-19110-2003

REAL ACADEMIA DE DOCTORS
—Publicacions—