

**Dossier: «Una visió holística del benestar: sobirania personal, estat i sostenibilitat» coordinat per Fernando Álvarez**

EL PAPER DEL SECTOR PÚBLIC

## Despesa pública i estat del benestar

**Juan Francisco Corona Ramón**

Catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Abat Oliba CEU i catedràtic «Jean Monnet» d'Integració Fiscal Europea

**Amelia Díaz Álvarez**

Professora titular del Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona. Professora col·laboradora dels estudis d'Economia i Empresa (UOC)

**RESUM** Encara que la hisenda pública, entesa com una organització de l'activitat financera del sector públic, en el seu doble vessant d'ingressos i despeses, es pot considerar tan antiga com els primers estats organitzats, inicialment, s'havia orientat al desenvolupament i finançament d'activitats relatives a la seguretat exterior, a l'ordre intern, al sistema de justícia i a les despeses relatives al manteniment de la prefectura de l'estat.

Es va haver d'esperar a la fi del segle XIX, i amb més precisió, a l'etapa entre les dues guerres mundials (fonamentalment al final de l'última) perquè aparegués el *Welfare State*, l'estat del benestar, tal com el coneixem en els nostres dies. La intervenció estatal ha estat especialment rellevant en: les pensions i transferències públiques; els serveis públics en sanitat; l'educació i altres qüestions socials; les normes de protecció de treballadors; els consumidors i ciutadans en general; i les polítiques orientades a incentivar la creació i l'accés a l'ocupació, tant pública com privada.

No obstant això, l'evolució del sector públic necessària per mantenir l'estat del benestar ha mostrat una tendència molt marcada orientada al creixement, que no ha estat acompanyada de la millora, quantitativa i qualitativa dels béns i serveis públics oferts. Al llarg de les últimes dècades, l'estudi d'aquestes qüestions ha permès identificar una sèrie de variables, pròpies del funcionament del mateix sistema democràtic i de la burocràcia, que n'expliquen el creixement poc eficient, i que cal identificar i corregir per obtenir un estat del benestar just i eficient.

**PALAULES CLAU** hisenda pública; estat del benestar; despesa pública; eficiència; democràcia; burocràcia

THE ROLE OF THE PUBLIC SECTOR

*Public expenditure and welfare state*

**ABSTRACT** *Although Public Finance, understood as an organization of the financial activity of the public sector, in its double aspect of income and expenditure, can be considered as old as the first organized states, it was initially oriented towards the development and financing of activities related to external security, internal order, the justice system and expenses related to the maintenance of the head of state.*

*It was necessary to wait until the end of the 19th century, and more precisely until the period between the two world wars (mainly at the end of the latter) for the Welfare State to appear, as we know it in our days. State intervention has been especially relevant in: pensions and public transfers, public services in health, education and other social issues, protection standards for workers, consumers and citizens in general, and policies aimed at encouraging the creation and access to employment, both public and private.*

*However, the evolution of the public sector necessary to maintain the Welfare State has shown a very marked tendency towards growth, which has not been accompanied by the quantitative and qualitative improvement of the public goods and services offered. Over the last decades, the study of these issues has made it possible to identify a series of variables, typical of the functioning of the democratic system and the bureaucracy itself, that explain its inefficient growth, and that should be identified and corrected to obtain a fair and efficient Welfare State.*

**KEYWORDS** *public finance; Welfare State; public expenditure; efficiency; democracy; bureaucracy*

## Introducció

Si bé ja a la fi del segle XIX, a l'Alemanya imperial, Bismark va introduir per primera vegada a gran escala les assegurances socials obligatòries, es pot afirmar que l'estat de benestar apareix amb els dos Llibres Blancs de Beveridge que, a partir del 20 de novembre de 1942, van commoure a qui seria el bàndol vencedor de la II Guerra Mundial. Es tractava d'un grup notable d'aspiracions socials que cobrien les necessitats més prementeres de la població en pensions de vellesa i invalidesa, en assistència sanitària, en ajuda familiar, en auxilis per als aturats, en atencions educatives, i fins i tot en política de l'habitatge, per a certes situacions concretes –excombatents, emigrants– que articulava a través d'un sistema de seguretat social –que tenia un finançament bàsic gràcies a cotitzacions d'empresaris i treballadors– i de serveis socials annexos, que eren finançats amb impostos i amb dèficit. Naturalment, tot això s'hauria de coordinar amb la resta de la política macroeconòmica per produir «plena ocupació en una societat lliure», tal com s'assenyalava en el segon dels esmentats Llibres Blancs de Beveridge.

## 1. Característiques i models de l'estat del benestar

Per tant, l'estat de benestar inclou les intervencions de l'estat (sigui a escala central, autonòmica o local) que estan encaminades a millorar el benestar i la qualitat de vida dels ciutadans. Si bé és cert que pràcticament totes les intervencions de l'estat poden afectar el benestar i qualitat de la població, quatre d'elles tenen una importància especial:

- a)** *Transferències públiques*, les quals, com el seu nom indica, transfereixen fons públics d'un grup poblacional a un altre. D'aquestes transferències, les més importants són les pensions de vellesa, que són fons transferits als pensionistes procedents de les persones que treballen i cotitzen a la seguretat social. Aquestes transferències tenen un impacte enorme, atès que defineixen la qualitat de vida dels beneficiaris.
- b)** Els *serveis públics*, que inclouen sanitat, educació, serveis socials, serveis d'ajuda a les famílies, serveis de prevenció de l'exclusió social i serveis de formació laboral, entre d'altres. Aquests serveis exerceixen un paper clau en la configuració del benestar i la qualitat de vida dels ciutadans.
- c)** Les *normes de protecció dels treballadors, consumidors i residents*, en les quals l'estat no finança ni proveeix serveis, sinó que garanteix la seguretat i salut dels treballadors, consumidors i residents a través de les normatives laborals, ambientals i de protecció del consumidor.
- d)** Les *polítiques encaminades a produir bona ocupació*, sigui garantint les condicions necessàries per produir-la per part del sector privat, o bé mitjançant la producció d'ocupació pública. En aquest aspecte, la producció de treball és una de les intervencions més importants de l'estat de benestar, ja que el treball condiona per a la majoria dels ciutadans els mitjans per assegurar-se'n el nivell de vida. De fet, el treball és, a més del generador de renda, la variable que configura amb més intensitat l'existència de l'individu, la seva manera de ser i existir, i la majoria de les seves relacions socials. En realitat, el treball és la variable més important per explicar la longevitat i esperança de vida de les persones, perquè condiona en gran manera les seves oportunitats, estil de vida, expectatives i tipus de consum, i relacions personals. A més de tot això, el treball és també un bé col·lectiu, fins a tal punt que el nivell de riquesa d'un país depèn en gran manera del nombre de treballadors que tingui una societat.

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

- Segons la «generalitat» dels seus programes socials, els estats de benestar es poden dividir en aquells en què domina el principi d'*universalitat*, on tot ciutadà pel sol fet de ser-ho té dret a les prestacions socials independentment de la seva situació socioeconòmica, i aquells en què preval el criteri de *selectivitat*, quan les prestacions són dirigides a col·lectius determinats i els beneficiaris potencials han de provar-ne la pertinença.
- Segons el «rang de les seves actuacions», es pot parlar d'estats de benestar *amplis*, els que incorporarien en els seus programes actuacions en els àmbits de l'educació, sanitat, manteniment de rendes (pensions, assegurança de desocupació) habitatges, etc.; i *limitats*, quan la responsabilitat pública sobre el benestar dels ciutadans es reduiria sensiblement, exclouent-hi actuacions sobre sanitat, habitatge, assegurança de desocupació, etc.

- Quant a la «qualitat» dels serveis prestats, el sector públic es pot conformar a garantir uns *mínims* en cadascun dels camps d'actuació abordats o intentar que les prestacions siguin *òptimes*.
- Els estats de benestar es poden diferenciar també per la «intensitat amb què utilitzen els diferents instruments» disponibles per assolir els objectius. Així, hi pot haver-hi un major recurs a mecanismes d'*impostos i transferències* que redistribueixi poder adquisitiu en la quantia suficient per permetre que siguin els individus els qui, de manera privada, cobreixin per qualsevol mètode les necessitats la cobertura dels quals el sector públic vol garantir; o pot haver-hi una presència més gran de *producció pública* de serveis, de manera que la cobertura es faci directament pel sector públic.
- Finalment, els estats de benestar es diferencien en la forma de finançament de les seves polítiques, de manera que pot recaure en la imposició general o en cotitzacions i/o impostos específics i individualitzats lligats al finançament de programes socials concrets.

## 2. El creixement sostingut de l'estat del benestar

El creixement continu de l'estat del benestar és un fet recurrent en gairebé la totalitat d'economies socials de mercat, al llarg de les últimes dècades. Des de la teoria moderna de la hisenda pública hi ha algunes explicacions estructurals per al fenomen, d'entre les quals es poden destacar principalment dues: la teoria econòmica de la burocràcia i la teoria econòmica de la democràcia.

### 2.1. La teoria econòmica de la burocràcia

La utilització dels recursos socials per part del sector públic es caracteritza per presentar una eficiència inferior a la del mercat per tres causes:

- a)** L'absència de competència comporta eliminar incentius a la minimització de costos que, a conseqüència, es veuen sobredimensionats.
- b)** La situació de monopoli tendeix a provocar una sobreinversió que es manifesta en sectors determinats i que genera un ús poc eficient dels recursos.
- c)** Els sistemes de control són ineficaços, ja que la informació necessària per al seu desenvolupament l'aporten els mateixos controlats, per la qual cosa està esbiaixada a favor del buròcrata.

Per desenvolupar el model sobre el comportament de la burocràcia cal plantejar-se quina serà la funció objectiu del departament, suposant que el poder decisorí recaurà en el director d'aquest, que és a qui denominem buròcrata. Hi ha una sèrie de variables que poden formar part de les motivacions del buròcrata, com ara els avantatges d'exercir el càrrec, el prestigi públic i el salari, que es relacionen directament amb el volum total del pressupost de l'organisme durant la gestió del buròcrata i que, sens dubte, formaran part de la seva funció d'utilitat. Altres variables rellevants serien la facilitat per dirigir el departament i la facilitat per fer-hi canvis.

Normalment, els problemes que es poden presentar en tots dos aspectes seran més grans com més gran sigui el nivell pressupostari de l'organisme, però es poden evitar mitjançant un increment en el pressupost. En definitiva, s'observa que la funció d'utilitat del buròcrata, amb independència de la importància relativa de les variables enumerades, està associada directament amb la grandària i amb el creixement del pressupost. Fins i tot els buròcrates que s'ajustin a la visió tradicional, és a dir, aquells les motivacions salarials dels quals siguin relativament baixes i que vulguin introduir modificacions en el seu departament a la recerca d'un benestar social més gran, es veuran obligats, per assolir els seus objectius, a maximitzar el seu pressupost sempre que segueixin el «principi de racionalitat».

El comportament del buròcrata està influït significativament pel comportament dels empleats del seu departament i per la informació que li transmeten. Bona part de l'èxit que pugui obtenir el buròcrata en la seva gestió serà a causa de la cooperació dels empleats en el seu bon funcionament. D'altra banda, l'actitud dels empleats davant el director dependrà dels beneficis rebuts per la seva feina en l'organisme. En aquest sentit, els empleats estaran interessats en l'assoliment de pressupostos més grans, que potser impliquin salaris més alts, seguretat en l'ocupació, possibilitats de promoció, etc.

Com més alts siguin els increments pressupostaris aconseguits pel director, més alt serà el grau de satisfacció dels seus empleats, la qual cosa repercutirà favorablement en el funcionament del departament i, d'aquesta manera, en la

consideració del treball del director. En conseqüència, si el buròcrata vol mantenir el càrrec durant el màxim temps possible, o bé desitja ser ascendit a llocs de treball més importants, haurà d'orientar la seva activitat directiva principalment cap a la consecució de pressupostos cada vegada més elevats per al seu departament. Per tant, també el principi de supervivència comporta un incentiu per maximitzar el pressupost, per la qual cosa reforça l'efecte produït pel principi de racionalitat. Tenint en compte aquests fets, hi ha prou evidència per considerar el pressupost total de l'organisme com una variable *proxy* substitutiva de la funció d'utilitat del seu director i, per tant, com a variable a maximitzar com a objectiu del buròcrata.

Els governs democràtics es caracteritzen per l'existència d'una assemblea legislativa triada pels ciutadans, que és l'encarregada d'analitzar i aprovar o rebutjar el pressupost nacional. Una primera limitació que restringeix les possibilitats d'actuació de l'assemblea resideix en les vies reglamentàries que en regeixen el funcionament. Les regulacions formals sobre el desenvolupament dels debats i sobre la introducció d'esmenes al projecte presentat, motiven que les possibilitats reals que s'acceptin esmenes significatives siguin clarament reduïdes.

Aquesta dificultat augmenta si s'atén una de les característiques de les relacions entre organisme i patrocinador, que ja hem posat en relleu anteriorment. Concretament, ens referim a l'absència d'alternatives vàlides per a l'oferta de serveis determinats que se li planteja al patrocinador, és a dir, a l'assemblea legislativa. Per aquest motiu, aquesta última té la necessitat d'acceptar o rebutjar pràcticament en la seva integritat els projectes presentats pels diversos departaments.

En resum, els objectius de les comissions d'estudi són consistents amb els dels organismes i, a conseqüència d'aquest fet, la seva activitat s'orienta a fer les modificacions mínimes necessàries perquè les propostes de pressupost siguin aprovades. La conclusió general que s'assoleix, davant les evidències disponibles, es pot resumir en poques paraules: tots els departaments tendeixen a ser massa grans. Atès un nivell de demanda, i unes condicions de costos determinades, el pressupost de l'organisme i el seu nivell de producció, en forma de serveis oferts al públic, són més grans del necessari per maximitzar la utilitat neta del servei, per la qual cosa pot arribar a incrementar notablement el pressupost i el volum de producció d'una empresa competitiva que fa front a una situació econòmica similar. Són evidents les implicacions d'un comportament burocràtic tan ineficient sobre la qüestió inicial que ens plantejàvem: l'oferta del sector públic és condicionada pels desitjos dels buròcrates i no reflecteix adequadament les preferències públiques determinades a través dels processos de votació, de manera que s'allunya de les preferències individuals dels ciutadans.

La relació de monopoli bilateral que hi ha entre l'organisme i el seu patrocinador està 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 estarà interessat a maximitzar la seva pròpia funció d'utilitat, en comptes de maximitzar el benestar requerit per l'organització patrocinadora. D'altra banda, se suposa que la satisfacció d'una sèrie de finalitats addicionals per part del buròcrata depèn directament de la dimensió del pressupost del seu departament. La conseqüència d'aquesta situació és que els organismes públics arriben a assolir una mida excessivament gran per a les finalitats proposades.

## 2.2. La teoria econòmica de la democràcia

El procés exposat ens condueix inevitablement a preguntar-nos com és possible que en una democràcia els ciutadans permetin el creixement indiscriminat de la burocràcia, quan hi ha a més un sentiment generalitzat de rebuig per l'elevat volum total de la despesa pública. D'acord amb els desenvolupaments propis de la teoria econòmica de la democràcia, es poden avançar algunes respostes:

- a) Davant una situació social determinada, els grups polítics poden aconseguir el suport d'una part de l'electorat concedint augments de la despesa pública a partits que afavoreixin grups socials determinats que passen a exercir el paper de *lobbies* o grups de pressió. Aquests grups constitueixen minories quant a la seva representació parlamentària si es consideren aïlladament. Tanmateix, la seva agregació pot construir una majoria parlamentària sota la condició que tots els grups implicats es donin suport mutu per a l'aprovació dels seus programes de despesa corresponents, mitjançant el conegut procediment de *logrolling* o intercanvi de vots, que pot ser explícit o implícit. En altres paraules, la institució parlamentària que neix com a instrument democràtic de control eficient per a la despesa pública ha passat a ser un dels elements principals que n'asseguren l'expansió constant. Els diferents

sectors socials pressionen a favor de programes de despesa que els afavoreixen, sense que el Parlament estigui en condicions d'introduir una certa racionalitat en el procés.

**b)** Gairebé tots els interessos econòmics sectorials poden tenir polítics interessats en el seu suport públic per guanyar posicions en el mercat polític.

**c)** A partir dels interessos esmentats de ciutadans i polítics a favor de despeses específiques, és obvi que els parlamentaris estaran interessats a fer pactes per augmentar la despesa pública.

La conclusió d'aquest procés és molt clara. El funcionament del sistema democràtic és tan culpable com l'actuació dels buròcrates del creixement continu de la despesa pública. La lògica interna de funcionament del sistema obliga a l'expansió de tots els programes de despesa pública, de manera que crea una situació paradoxal, ja que les pressions en favor de despeses específiques més altes es corresponen amb un acord general sobre la mida excessivament gran de la despesa total. Aquesta esquizofrènia social es basa en una realitat: la informació no és pas gratuïta, sinó que té un cost elevat, la qual cosa explica que la suma d'interessos sectorials partidistes prevalgui sobre els interessos globals de la comunitat.

Simplificant, podem dir que hi ha dos tipus de ciutadans davant la despesa pública: els beneficiaris directes de cada programa de despesa i els contribuents, és a dir, tots, que la financen. Per a cada programa particular, el nombre dels primers sempre serà molt inferior al dels segons, però mentre que aquests estaran poc interessats a lluitar contra un programa en concret, atès que el seu cost és molt baix en termes de capitació, aquells estaran molt incentivats a incórrer en els costos d'informació necessaris per aconseguir l'aprovació del projecte.

A més, els costos de fer una acció conjunta són més alts per a grups molt nombrosos, per la qual cosa les coalicions polítiques a favor de l'augment de despesa seran més nombroses i eficaces que les coalicions hipotètiques de contribuents que en requereixin el control. Tot ciutadà és potencial beneficiari i contribuent, però, com que preval l'aspecte corporatiu sobre la reducció de la despesa total, es genera un efecte acumulatiu en tots els contribuents que explica el creixement constant de la despesa pública, caracteritzat per una clara rigidesa a la baixa. En definitiva, la lògica interna de comportament de les democràcies parlamentàries o, des d'un altre enfocament, el comportament de *free-rider* de tots els ciutadans, explica en bona part que els previsibles efectes de l'actuació dels buròcrates estiguin reforçats en detriment dels interessos col·lectius.

## Referències bibliogràfiques

- BESLEY, Timothy J.; BURGESS, Robin; KHAN, Adam; XU, Gao (2021). «Bureaucracy and development». *NBER Working Paper Series*, núm. 29163. JEL No. D72, D73, H83, O11, O12. DOI: <https://doi.org/10.3386/w29163>
- COLONNELLI, Emanuele; PREM, Mounu; TESO, Edoardo (2020). «Patronage and Selection in Public Sector Organizations». *American Economic Review*, vol. 110, núm. 10, pàg. 3071-3099. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.20181491>
- CORONA, Juan F.; ALEMANY, Ramón; DÍAZ, Amelia (2013). *Burocracia y descentralización*. Minerva Ediciones.
- DOWNS, Anthony (1965). «A Theory of Bureaucracy». *The American Economic Review*, vol. 55, núm. 1/2, pàg. 439-446 [en línia]. Disponible a: <http://www.jstor.org/stable/1816286>
- LIMODIO, Nicola (2021). «Bureaucrat Allocation in the Public Sector: Evidence from the World Bank». *The Economic Journal*, vol. 131, núm. 639, pàg. 3012-3040. DOI: <https://doi.org/10.1093/ej/ueab008>
- NISKANEN, William A. (1968). «The Peculiar Economics of Bureaucracy». *The American Economic Review*, vol. 58, núm. 2, pàg. 293-305 [en línia]. Disponible a: <http://www.jstor.org/stable/1831817>
- SPENKUCH, Jorg; TESO, Edoardo; XU, Guo (2021). «Ideology and Performance in Public Organizations». *NBER Working Paper Series*, núm. 28673. DOI: <https://doi.org/10.3386/w28673>



**Citació recomanada:** CORONA RAMÓN, Juan Francisco; DÍAZ ÁLVAREZ, Amelia. «Despesa pública i estat del benestar». *Oikonomics* [en línia]. Maig 2024, núm. 22. ISSN 2330-9546. DOI: <https://doi.org/10.7238/o.n22.2401>



**Juan Francisco Corona Ramón**

[jcorona@uao.es](mailto:jcorona@uao.es)

**Catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Abat Oliba CEU i catedràtic «Jean Monnet» d'Integració Fiscal Europea**

És membre supernumerari de la Reial Acadèmia Europea de Doctors. Ha estat professor a la Universitat de Barcelona, la Universitat de les Illes Balears i la Universitat Internacional de Catalunya. Les seves línies de recerca principals són: hisenda pública, sistema fiscal espanyol, integració fiscal europea, empresa familiar, estudis mundials i geopolítica.



**Amelia Díaz Álvarez**

[adiaz@ub.edu](mailto:adiaz@ub.edu)

**Professora titular del Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona. Professora col·laboradora dels estudis d'Economia i Empresa (UOC)**

És membre de l'Institut de Recerca de l'Aigua de la Universitat de Barcelona i directora de la Càtedra UB-Planeta FyU d'Estudis sobre Educació Superior de la Universitat de Barcelona. Les seves línies de recerca s'han centrat en cinc temàtiques: hisenda pública i fiscalitat, economia ambiental, economia del turisme, economia de l'aigua, i docència i aprenentatge. Ha estat vicerectora de Docència i de Política Acadèmica i Qualitat de la Universitat de Barcelona entre 2016 i 2020.

Els textos publicats en aquesta revista estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement 4.0 Internacional de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los, comunicar-los públicament i fer-ne obres derivades sempre que reconegueu els crèdits de les obres (autoria, nom de la revista, institució editora) de la manera especificada pels autors o per la revista. La llicència completa es pot consultar a <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ca>.



**ODS**

