

Un Estat sostenible?

Gilbert Saboya i Sunyé



La problemàtica del rol de l'Estat i les seves implicacions constitueix el cor dels plantejaments polítics. El grau i les modalitats d'intervenció de l'Estat han estat alguns dels temes preferits per la teoria econòmica i política. D'altra banda, el concepte de *sostenibilitat* ha estat present en gran part dels debats més recents, especialment quan ens referim a qüestions econòmiques. Posar en connexió el rol de l'Estat i la seva sostenibilitat era un pas inevitable i poc original, com ho és el títol de la ponència.

De fet, quan la SAC va tenir l'amabilitat de contactar-me per oferir-me la possibilitat de fer aquesta ponència, ho va fer per la via de la *recomanació* d'un amic meu, que els va comentar, i cito el seu correu: "els he dit que eres un economista a qui li agradava parlar de la mida de l'Estat".

Primer, he d'aclarir que no sóc economista *stricto sensu*. Segon, sobre els meus gustos pel que fa a la conversa: no m'havia adonat mai que fos tan avorrida i pedant perquè es pogués concloure que "m'agrada parlar de la mida de l'Estat". Però el cert és que he de reconèixer que, sovint, la situació actual de crisi econòmica posa sobre la taula la temàtica del rol de l'Estat, i sobretot la seva sostenibilitat.

A ningú no li hauria d'estranyar doncs que acceptés de parlar del que tant m'agrada, la mida de l'Estat, sota el títol: *Un Estat sostenible?*

Com deia abans, un títol poc original. I és que de fet, hi havia una altra pregunta, que sembla que acompanya l'ésser humà des de temps immemorials, i que havia de ser el títol autèntic de la ponència. Aquesta vella pregunta, que no em vaig atrevir a utilitzar com a títol en el programa oficial, és : *la mida importa?* Lectures freudianes a part, intentarem respondre aquesta pregunta en l'àmbit del rol de l'Estat.

La mida importa?

En la vida, sovint, les coses importen en funció de com evolucionen. Resulta cert en l'àmbit econòmic: l'important és sovint la variació, o millor dit la variabilitat. Retrobem aquest concepte en gran nombre d'activitats, des de la gestió dels estocs d'una empresa fins a la inversió en borsa: l'important no és tant la mitjana com la variació respecte de la mitjana, estadísticament anomenada *variança* o *desviació típica*, o –curiosament i encertada– *risc* quan parlem de les inversions. En aquest sentit, ha existit una forta variabilitat en la mida de l'estat. Podem veure els treballs de Vito Tanzi, director del departament de Finances Públiques del Fons Monetari Internacional, i de Ludger Schuknecht, cap de la unitat d'anàlisi de Polítiques Fiscals del Banc Central Europeu (1999), en què s'evidencia que, utilitzant com a instrument de mesura de les mides dels estats el percentatge de la despesa fiscal en relació amb el producte interior brut, la dimensió de l'Estat ha evolucionat de forma espectacular des del segle XIX fins avui, en passar de la ratlla del 10% fins a nivells que oscil·len del 30% al 40% segons els països. (Vegeu gràfic 1)

Gràfic 1	País	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1996
	Austràlia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	36,6
	Àustria			14,7	20,6	35,7	48,1	51,7
	Canadà			16,7	25	28,6	38,8	44,7
	França	12	17	27,6	29	34,6	46,1	54,5
	Alemanya	10	14,8	25	34,1	32,4	47,9	49
	Irlanda			18,8	25,5	28	48,9	42
	Japó	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	36,2
	Nova Zelanda			24,6	25,3	26,9	38,1	34,7
	Noruega	5,9	9,3	16	11,8	29,9	43,8	49,2
	Suècia	5,7	10,4	10,9	16,5	31	60,1	64,7
	Suïssa	16,5	14	17	24,1	17,2	32,8	39,4
	Regne Unit	9,4	12,7	26,2	30	32,2	43	41,9
	EUA	7,3	7,5	12,1	19,7	27	31,4	33,3
	Bèlgica		13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3
	Itàlia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	42,1	52,9
	Holanda	9,1	9	13,5	19	33,7	55,8	49,9
	Espanya		11	8,3	13,2	18,8	32,2	43,3
	Mitjana	10,5	11,9	18,2	22,4	27,9	43,1	45,8

Font: Tanzi i Schuknecht. "Can small governments secure economic and social well-being?"

Les xifres demostren que l'Estat, tal com el veia Adam Smith, proveïdor dels serveis essencials com la seguretat i la defensa, o la administració de justícia, s'ha deixat enrere i ha assumit moltes altres àrees d'intervenció, com ara la salut, l'educació, l'habitatge, la seguretat social, etc.

Aquest fet es reflecteix en les dades de la taula anterior, on a final del XIX i principi del XX el nucli de la despesa pública se centrava en les despeses militars, les obres públiques

essencials i l'administració estatal, i sumava prop del 10% del PIB. A partir d'aquí s'introdueixen, en general, els programes d'educació pública primària i universal, importants projectes d'inversió en infraestructures a causa dels canvis en l'àmbit productiu, i també sistemes encara embrionaris de seguretat social.

El període que inclou les dues guerres mundials i la Gran Depressió genera un fort augment de la despesa pública, que dobla pràcticament el seu pes respecte del PIB. Sota les exigències d'aquests fets extrems, la despesa pública torna a créixer de forma ràpida entre els anys 60 i 80. Les polítiques de tipus keynesià (*The General Theory of Employment*, 1936 John Maynard Keynes) van trobar defensors importants en aquell període com Musgrave (*The Theory of Public Finance*, 1959) o Galbraith (*The Affluent Society*, 1958), que van suggerir l'expansió en els rols d'assignació de recursos, de redistribució i d'estabilitzador dels governs.

Per tant, queda demostrat que la mida de l'Estat ha patit unes variacions substancials en el temps, i si podem concloure que la mida importa, ens podem demanar: *Bigger is Better?* O, com més gran millor?

"Bigger is Better"?

Són nombrosos els estudis que s'han interessat a mesurar fins a quin punt l'increment de la mida de l'Estat va acompanyat d'una millora de les condicions de vida dels ciutadans.

El primer punt d'interès sorgeix dels treballs de James Gwartney i Randall Holcombe, economistes de la Universitat de l'estat de Florida, i Robert Lawson, economista de la Universitat Capital d'Ohio, que amplien el treball de Tanzi i Schuknecht.

S'interessen particularment per la fase *madura* de l'Estat, és a dir dels 60 als 90, on coincideixen en el temps dos factors divergents: d'una banda, es realitzen reformes orientades a una més gran economia de mercat, com la reducció de barreres comercials, estabilització dels sistemes monetaris, liberalització dels controls de preus i capitals; en canvi, a la vegada, en una dimensió crítica com és la mida de l'Estat, es constata un creixement.

En un primer temps, s'interessen pels EUA, amb l'estudi que figura en el gràfic que publiquem a la pàgina següent.

Aquests mateixos autors intenten, després un estudi similar però més ambiciós, estendre'n l'àmbit als principals països de l'OCDE, en l'àmbit concret del que anomenen les seves *funcions essencials*. Aquestes funcions essencials inclouen:

- ordre públic i la salut
- defensa nacional
- educació
- transport i comunicacions

No hi eren inclosos els costos tan diversos com els d'un sistema de banc central, d'higiene

pública o de protecció del medi ambient, en no estar disponibles les dades en el conjunt de països estudiats. Però a títol d'exemple, aquests capítols, al Canadà i als EUA, correspondrien al voltant de l'1% del PIB.

El resultat es veu en el gràfic 2 que segueix més avall.

Gràfic 2

Categoria	1960	1970	1980	1990	1992
Protecció de persones i propietat	0,64	0,82	1,02	1,28	1,50
Protecció policial	0,39	0,49	0,54	0,55	0,66
Correccions	0,14	0,16	0,24	0,43	0,50
Judicial	0,11	0,11	0,13	0,16	
Altres activitats de justícia criminal		0,06	0,11	0,14	0,34
Seguretat nacional	9,30	8,09	5,27	5,45	5,04
Defensa nacional	8,72	7,75	4,81	5,21	4,78
Assumptes internacionals	0,58	0,34	0,46	0,24	0,26
Educació	3,69	5,38	5,17	5,32	5,67
Elemental i secundària	2,88	3,62	3,34	3,52	3,67
Superior	0,61	1,06	1,22	1,28	1,35
Altres	0,20	0,70	0,61	0,52	0,65
Carreteres	1,82	1,61	1,21	1,08	1,08
Salubritat i protecció ambiental	0,53	0,60	0,97	0,80	0,85
Sistema de Reserva Federal		0,03	0,03	0,02	0,02
Total	15,98	16,53	13,67	13,95	14,16

Curiosament, es comprova que, pel que fa l'àmbit hereu de les funcions essencials de l'Estat segons Adam Smith (és a dir, defensa, educació, seguretat ciutadana i infraestructures bàsiques), resulta curiós constatar que el percentatge de despesa pública sobre el PIB centrat en aquests conceptes no ha variat substancialment en el temps. Això demostra que l'Estat ha anat ampliant el seu camp d'intervenció a altres àmbits. Ens podríem demanar si aquesta ampliació obeeix a criteris ideològics, o de model de pensament polític, i sobretot si s'obtenen resultats a canvi.

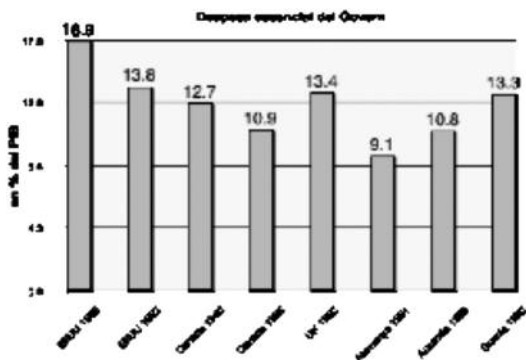
Mirem primer les discrepàncies que podria haver-hi amb altres països:

En la comparació entre països, constatem dos fenòmens claus: primer, la contracció en el pes de les despeses *essencials* tant als EUA com al Canadà, i, segon, la relativa poca dispersió entre països a principi dels 90, amb dades d'entre el 9% fins al 14%.

No podem, doncs, pensar que hi hagi factors propis de determinats països que hagin marcat diferències substancials quant al comportament de la mida de l'Estat, que es

caracteritza per tant per un fort creixement, i en àmbits, no essencials, contràriament a la sensació que es podria tenir, especialment en els camps de la despesa en defensa o en educació, per exemple.

Gràfic 3



Serà un problema d'ideologies, llavors: més o menys intervencionisme de l'Estat, segons l'orientació ideològica dels governants?

En aquest àmbit concret, resulta especialment interessant el treball d'Steve Hanke, professor d'economia aplicada de la Universitat John Hopkins i *senior fellow* del Cato Institute, centrat en el cas de la història contemporània als EUA. Curiosament, se'ns revela que l'augment de la mida de l'Estat no ha estat patrimoni de cap dels dos camps polítics: els demòcrates i els republicans. Trobem augments del pes de l'Estat sota mandats republicans, i aprimaments en presidències demòcrates. (gràfics 4 i 5)

Però, més enllà que no sembla haver-hi relació entre patró ideològic i mida de l'Estat, el més significatiu és que quan anem a mirar en quins períodes s'ha produït una millora de la situació dels ciutadans, coincideix bàsicament amb els mandats republicans de Ronald Reagan i amb els mandats demòcrates de Bill Clinton. Això sí, en ambdós casos, coincideix amb un aprimament del pes de l'Estat.

Podem veure ara què succeeix si considerem l'anomenat índex de misèria:

L'índex de misèria es calcula sumant la diferència entre la taxa d'inflació mitjana durant el mandat i la taxa mitjana del darrer any del mandat anterior; la diferència entre la taxa d'atur mitjana durant el mandat i la taxa mitjana del darrer mes del mandat anterior; el canvi del tipus d'interès a 30 anys durant el mandat del president, i la diferència entre la tendència a llarg termini del creixement real del PIB (estimada al 3,5%) i la taxa de creixement assolida en el mandat presidencial. En resum, com menys misèria, menys inflació, menys atur, menys tipus d'interès i més creixement, o viceversa...

A partir d'aquí podem ben aviat concloure que *Bigger is (not necessarily) Better*, o que més gran no és necessàriament millor...

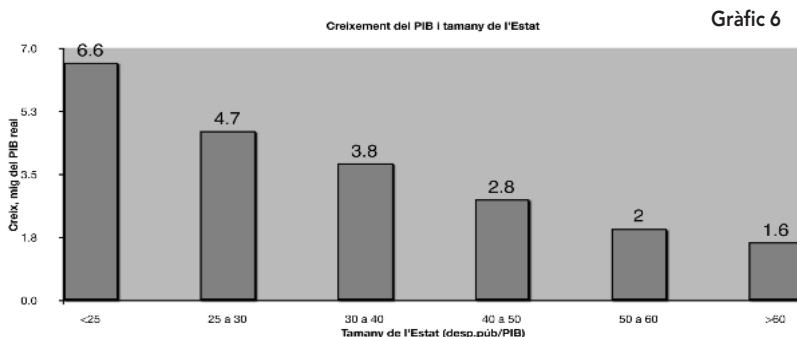
Els mateixos autors, com Gwatney, que hem vist abans no dubten a considerar que

l'expansió del govern més enllà de les seves activitats essencials exerceix un impacte negatiu en la economia. I exposen tres raons bàsiques :

- els elevats impostos i préstecs o crèdits addicionals per finançar la despesa pública imposen una càrrega en l'economia;
- en la mesura en què el govern central creix, decau la seva productivitat. Quan la despesa del govern se centra en la protecció de les persones i els seus béns, i es manté una fluida economia de mercat, el retorn de la inversió pública és alt. Quan el govern intervé en la provisió d'infraestructura i educació, els retorns poden ser atractius, però quan el govern intervé en l'àmbit més mercantil, comença la disminució progressiva del retorn de la seva intervenció;
- el procés polític tendeix a inhibir la iniciativa privada.

Aquestes conclusions resulten certament provocadores, i fins i tot podrien semblar gratuïtes. Però Gwartney i companyia insisteixen a comprovar amb fets i dades aquestes teories en un interessant estudi comparatiu sobre els 23 estats membres més antics de l'OCDE. Les seves estructures institucionals i nivells d'ingressos són similars. Políticament són tots democràcies consolidades. Les seves estructures legals estan compromeses amb l'imperi del dret. Els seus acords monetaris han estat estables i han superat la hiperinflació després de la Segona Guerra Mundial. Els autors analitzen els prop de quaranta anys del període 1960-1996, amb els augments anuals respectius del PIB d'aquests 23 països així com del pes de la despesa pública sobre el mateix PIB. Els resultats són curiosos: en els períodes amb més creixement de la mida de l'Estat, menor ha estat el creixement econòmic obtingut.

Veiem seguidament en el gràfic aquests resultats :



Per tant, *Bigger is (not necessarily) Better* (com més gran, no necessàriament millor), però en canvi *Bigger is (definitely) Bigger!* (com més gran, més gran!).

Per què tenim un Estat que s'engreixa, si no és necessàriament millor?, i després, quant costa?

Els agents de la mida

Resulta obvi que el primer factor de creixement és l'oferta de prestacions que ha de proveir l'Estat. Com més serveis es vulguin prestar des de l'Estat més imponent serà la dimensió requerida en termes de mitjans de producció d'aquests serveis: ja es diguin infraestructures, recursos humans o tecnològics. Resulta doncs obvi que hi ha una relació de causa-efecte entre la prestació de serveis i la mida de l'Estat. Per tant, qui influeix en la decisió de la mida de l'Estat?

Un primer agent és la mateixa administració pública: el braç *armat* de l'Estat. Com tota administració, la seva tendència a convertir-se en un Leviatan, és a dir, a crear-se les seves pròpies necessitats i així créixer, és llegendària. I ho és com tota màquina d'administració. També en l'àmbit privat, una organització deixada al seu lliure criteri creix de forma imparable. Però en l'àmbit privat, la recerca de l'eficiència, intrínsecament lligada a la cultura empresarial, es converteix en un mecanisme regulador dels afanys del Leviatan. Uns afanys que poden ser lloables: augmentar els serveis i prestacions al ciutadà (una altra cosa són els mitjans per assolir-ho...), i que en tot cas són una primera pressió a l'alça del pes de l'Estat.

El segon agent a determinar-lo és el ciutadà, que en realitat el que exerceix és una demanda de prestacions. Com més en té, millor. Però aquí apareix un fet diferencial respecte al primer agent: aquest darrer assumeix el cost del servei o de la prestació. Via impostos, per exemple... Aquesta és una diferència fonamental, ja que el ciutadà és el primer que ha de trobar un equilibri entre el servei i el seu cost. Però resulta obvi que la tendència és a demanar més prestacions, especialment si, en lloc d'haver-ho de pagar avui, vivim en la ficció que algú més ho pagarà (via redistribució?, diferiment del pagament?, a crèdit?, endeutant-nos?...) més endavant. Aquest és un segon element de pressió a l'alça.

El tercer agent és el *polític*: el que decideix quins serveis es donen, a qui i qui els paga..., el culpable, vaja. Un agent, propens a l'utilitarisme, que també afegeix un tercer element de pressió a l'alça. Quin és el polític que es presenta dient que retallarà serveis o prestacions? I per més que sigui bo i pensi que s'ha de fer, com supera el peatge de ser elegit? Ja que, pensarà el polític, per canviar les coses, s'ha de fer des de dins... i, en conseqüència, primer cal guanyar.

D'aquesta manera, tots els agents tenen una propensió a fer que augmenti el pes de l'Estat. Per tant, on és el límit d'aquest creixement?

La mida importa! Un estat sostenible

El límit és la pròpia capacitat de sostenir-se. Quan els costos del manteniment de l'Estat excedeixen un cert nivell, esdevé insostenible, sobretot quan no hi ha creixement econòmic que el suporti. Res de nou sota la capa del cel...

L'augment de la despesa pública els darrers anys n'és el més clar exponent. En un

entorn de creixement, els polítics, tant d'un color com d'un altre, arreu i en general, han sucumbit a les tres palanques de pressió abans descrites. L'acumulació de dèficits, un cop trencada l'espiral d'ingressos generada per un període històricament llarg de creixement econòmic, ha posat sobre la taula uns nivells d'endeutament públic (així com privat) insostenibles.

I és que un estat sobirà, que presta serveis als seus ciutadans, sovint fins i tot per afirmar aquesta mateixa sobirania, la pot perdre si no pot trobar finançament. Els exemples recents són tan nombrosos com punyents i demostratius. Les cessions de sobirania, a fi de trobar oxigen per la via del finançament, estan a l'ordre del dia, i això és cert tant per als grans països com per als petits...

Per tant, la necessitat de prioritzar la capacitat de sostenir el cost de la mida de l'Estat sí que importa, i molt, ja que arriba a condicionar la seva pròpia existència.

En el nostre cas també ara ha arribat el moment de reaccionar, aprimant l'Estat. S'ha d'activar la palanca del gastar menys i millor. Ni gastar menys és necessàriament injust, com tampoc a la inversa, gastar més ha sigut més just. Qui pensi que la palanca que cal activar és la de més ingressos s'equivoca. Andorra viu dels diferencials, entre ells el fiscal, i l'augment de la pressió fiscal, especialment en els sectors productius existents, pot comportar riscos importants. La mateixa agència de *rating* Standard & Poor's, sovint esmentada per justificar la creació d'un nou marc fiscal (necessari per altres raons però no per augmentar la pressió fiscal), ens avisa en un text menys difós del que convindria, o volgudament ignorat pels que avui manen: "Andorra afrontarà reptes importants i difícils si canvia el seu règim actual de baixa tributació...". Existeix sovint el reflex, especialment des del camp de les esquerres, sota el prisma de l'igualitarisme, d'insistir en l'aspecte de no retallar drets socials i de caure en la demagògia fàcil que *paguin els rics*, en un plantejament més fidel a Robin Hood que a qualsevol altre pensador. Davant d'aquest plantejament, potser hem de reflexionar sobre un altre eix de pensament, no tan llunyà com de vegades es pot pensar, del concepte d'equitat. El moment que estem vivint és més proper a la petició d'esforços, i aquests, en equitat, hauran de ser demanats a tothom (també als que més poden *contribuir*). Però *contribuir* a l'esforç no necessàriament vol dir exclusivament pagar més impostos. Especialment quan ja hem vist que la nostra sobirania depèn també, per no dir sobretot, del nostre diferencial fiscal. Per tant, si no volem que aquest diferencial es redueixi sensiblement, haurem, primer, d'apostar per una ampliació de la base contributiva, més que per una intensificació dels preus que s'hagin de pagar: és a dir, haurem d'estendre la *contribució a l'esforç*, en la seva modalitat de pagament, als sectors que fins ara no havien contribuït, almenys de forma directa, mitjançant el pagament d'impostos; d'aquesta manera, a més, es podrà dur a terme una tasca d'homologació del marc contributiu que esdevingui una aportació a la competitivitat del teixit productiu del país: que faciliti, d'un costat, l'exportació de serveis

des d'empreses ubicades aquí i que possibiliti, de l'altre, la instal·lació d'aquelles que vulguin venir des de fora a fer-ho.

Però també sembla que ha arribat l'hora de pensar que la *contribució a l'esforç* d'aquells que més poden assumir-ho pot venir, i potser hauria de venir, des del vessant de la *despesa social*. Potser ha arribat el moment en què hem de plantejar la revisió del conjunt d'ajudes, prestacions i subvencions públiques de caràcter més o menys social, perquè es destinin efectivament a aquells que les necessiten realment. La situació econòmica ha permès fins ara un model distributiu en el vessant de despesa que ha quedat definit per una certa generalitat. Ha arribat el moment d'aconseguir que en totes les polítiques de subvencions públiques es destini menys esforç a qui menys ho necessita a fi de poder mantenir, en la mesura del possible, més mitjans per a qui més pateix. No valen discursos que apel·lin al recurs fàcil i gratuït, aquest sí, d'assimilar aquests plantejaments a una política de caritat: es tracta d'equitat i d'eficiència en l'assignació dels recursos.

Ara bé, no cal tampoc enganyar-se. L'actual situació no es pot afrontar sense el convenciment que, malgrat que cerquem mecanismes d'equitat en la *distribució del sacrifici*, aquest ajustament que vivim necessita també d'arbitratges difícils d'assumir pel que fa al possible abandonament de prestacions.

L'exemple canadenc : "Yes, We Can(ada)"

Voldria acabar amb una nota d'esperança, encara que no precisament cànida, a la vegada que aprofitaria per trencar algunes idees preconcebudes. Qüestió de provocar, com amb el subtítol, vaja... Enfrontat a unes taxes disparades d'endeutament durant la dècada dels 90, que van portar l'Estat canadenc a una delicada situació financera, l'exprimer ministre Chrétien deia : "durant anys, els governs han promès més del que podien generar, i han generat més del que podien assumir."

A partir d'aquí, el referit polític va defensar un programa dràstic de retallada de la despesa pública, que podeu veure en el gràfic 3, i va assolir resultats brillants, sense haver de renunciar a un nivell raonable de prestacions per part de l'Estat.

Trencar amb la idea que reduir la despesa no és possible. Trencar amb la idea del multiplicador o estabilitzador pressupostari de Keynes (que potser funciona quan surts dels nivells de pes de l'Estat dels anys 20 però el marge del qual és avui extremament limitat per no dir inexistent). Trencar amb la idea que un polític només pot reeixir amb un discurs *que agradi* a la seva *clientela*. Potser ha arribat l'hora d'un altre discurs. Si hi ha d'haver un trencament, només pot ser aquest. Perquè, per a la resta, qualsevol discurs basat en la fractura, en l'enfrontament, en el mite de les *dues andorres* no condueix enlloc. D'Andorra només n'hi ha una; esperem que sigui la del Yes, we Can(ada)...

Gilbert Saboya i Sunyé,

economista i empresari, exconseller general i membre de Coalició Reformista