

SOBRE EL DISSENY DE LA POLÍTICA ECONÒMICA

Incidència del sector públic en l'economia: regulació normativa

- El sector públic duu a terme tres formes d'intervenció en una economia. Una consisteix en la regulació de l'activitat econòmica: el sector públic estableix i assegura el marc legal dins del qual es desenvolupa l'activitat econòmica.

Incidència del sector públic en l'economia: productor i consumidor

- La segona situa el sector públic com un agent més de l'economia, produint o consumint béns. D'una banda, el sector públic s'incorpora al sector de la producció produint béns mitjançant empreses de titularitat pública (com l'educació superior a les universitat públiques) i proveint serveis reservats al sector públic (com la defensa nacional i la protecció dels drets i les llibertats). De l'altra, el sector públic intervé al sector de la despesa comprant (per exemple, el mobiliari dels edificis públics) i invertint (construcció d'infraestructures).

Incidència del sector públic en l'economia: política econòmica

- La tercera forma d'intervenció és la que més ens interessa, ja que consisteix en el conjunt d'accions destinades a controlar i estabilitzar l'economia i, en concret, certes macromagnituds. S'anomena política econòmica el conjunt de mesures que el sector públic pren per a incidir l'economia amb la intenció d'aconseguir determinats objectius econòmics.

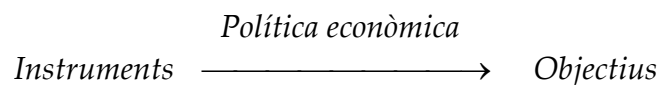


Fig. 1. Esquema bàsic de la política econòmica

Disseny de la política econòmica: objectius

El disseny de la política econòmica s'estructura en tres etapes.

- Etapa 1: especificar els objectius que es pretenen assolir. Generalment, els objectius es concreten en termes del valor d'alguna variable econòmica. En el cas de la política macroeconòmica, els objectius es refereixen a macromagnituds. Les polítiques macroeconòmiques es divideixen en dues categories. Les polítiques d'oferta són aquelles que afecten el sector de la producció amb l'objectiu de millorar la capacitat productiva de l'economia. Les polítiques de demanda són aquelles que afecten el sector de la despesa amb l'objectiu d'alterar la despesa agregada planejada de l'economia i, a través de la modificació de la despesa agregada planejada, incidir sobre la producció agregada i les taxes d'atur i d'inflació.

Política d'oferta

- La política d'oferta (PO) consisteix en el conjunt de mesures de política econòmica que tenen com a objectiu millorar la capacitat productiva d'una economia. La PO es diferencia de les polítiques de demanda (PF, PM i PC) tant en el fet que les seves mesures afecten principalment al sector de la producció (en comptes del sector de la despesa) com en el fet que les motiva una visió de més llarg termini de l'economia (en contrast amb les inquietuds de curt termini que motiven les polítiques de demanda). http://en.wikipedia.org/wiki/Supply-side_economics

Mesures de política d'oferta

- Les mesures típiques que defineixen la PO s'agrupen en dues categories. Categoria 1: retallada de la intervenció del sector públic. La posició ideològica de part de les mesures darrere la PO propugna la mínima intervenció del sector públic en economia. Per tant, es recomana desregular sectors d'activitat, reduir els impostos distorsionadors (per excessius), retallar subsidis que protegeixen indegudament sectors o empreses, privatitzar empreses o indústries sobreprotegides... Categoria 2: millora del funcionament dels mercats. Les mesures en aquesta categoria se centren en l'afavoriment de la competència als mercats (la producció a un mercat competitiu és superior a la dels no competitiu).

Disseny de la política econòmica: instruments

- Etapa 2: seleccionar els instruments mitjançant els quals assolir els objectius. El tipus d'instrument emprat permet classificar les polítiques de demanda en tres categories principals. La política fiscal emprada com a instruments les variables que defineixen el pressupost públic: la despesa pública, els impostos i les transferències. La política monetària emprada com a instruments la base monetària M0 i les taxes d'interès oficials.

- La política canviària emprada com a instrument la taxa de canvi. La política canviària és part de la política comercial, que regula el grau d'obertura de l'economia, emprant com a instruments els aranzels i la taxa de canvi. En ser les economies avançades economies molt obertes, la política comercial ha esdevingut marginal (i gairebé es redueix a signar tractats comercials). També ha esdevingut marginal la política de rendes, que és la que s'encarrega de controlar els preus de l'economia i, en particular, els preus dels factors de producció (salari i beneficis).

Disseny de la política econòmica: previsió de resultats

- Etapa 3: recórrer a un model de l'economia que identifiqui les mesures de política econòmica que connectin els instruments amb els objectius. Els models emprats són models econòmics basats en la teoria macroeconòmica i dissenyats per a avaluar quantitativament els efectes sobre els objectius de canvis en els instruments.

- El Ministeri d'Economia i Hisenda espanyol (MEH) va desenvolupar el MOISEES (<http://www2.hsu-hh.de/uebe/modelle/Spain/Spain-90-1.pdf>), un model macroeconòmic dissenyat per a avaluar l'impacte sobre l'economia tant de polítiques econòmiques (principalment, la política fiscal) com de certs canvis exògens (com variacions del preu de l'energia o de la població activa). Models més moderns són el Quest 2 de la Comissió Europea, el Multimod Mark 3 de l'FMI o el Marmotte del CEPII/CEPREMAP. Investigadors de la Universitat de València ha desenvolupat un model per al MEH anomenat REMS (*Rational Expectation Model for the Spanish Economy*).

<http://www.uv.es/castellano/noticies/noticia.php?idnoticia=6084>

http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/actualidad/visitas_entrevistas/2008_02_06.html

Regla bàsica de la política econòmica

- La regla bàsica de política econòmica estableix que, quan els objectius són independents, cal disposar d'almenys tants instruments que siguin capaços d'assolir els objectius de manera independent com objectius.

Condicionants de la política econòmica

- La política econòmica s'enfronta a tres importants condicionants: en la fase de disseny de la política, hi ha la lleï de Goodhart; en la fase d'execució, hi ha el problema de la inconsistència temporal; i en ambdues fases hi ha l'existència de retards.

La llei de Goodhart

- La llei de Goodhart (en honor a Charles Goodhart, economista britànic que fou *Chief adviser* del Banc d'Anglaterra) té múltiples formulacions però es condensa en l'expressió "Controlar és distorsionar". La formulació inicial al 1975 estableix que tota regularitat empírica tendirà a desaparèixer un cop s'empra per a controlar l'evolució de les variables a les quals es refereix la regularitat. http://en.wikipedia.org/wiki/Goodhart%27s_law

- Fins a cert punt, la llei de Goodhart és l'equivalent en el món social del principi d'incertesa en el món de la física (principi que implica que mesurar la realitat la distorsiona): quan el govern fa servir una regularitat empírica com a instrument de política econòmica, la regularitat tendeix a esvair-se.

- Per a il·lustrar la llei de Goodhart, posem que un estudi suggereix que l'assistència a classe de Macroeconomia I és un bon indicador del grau de coneixement de l'assignatura: tothom que assisteix a totes les classes acaba aprovant. Suposem que hom coneix aquesta regularitat. Suposem finalment que el professor de Macroeconomia I intenta treure profit de la regularitat aprovant, en comptes de fer exàmens, en funció de l'assistència a classe. Resultat: la llei de Goodhart entra en acció i l'assistència a classe deixa de ser un bon indicador del rendiment acadèmic (si assistir a classe garanteix l'aprovat, qui estudiarà?).

- Un segon exemple. El capítol III del títol III de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, "dota les administracions actants d'instruments per a aconseguir que els habitatges desocupats injustificadament, en àmbits d'acreditada necessitat d'habitatges, s'incorporin al mercat immobiliari per mitjà de tècniques de foment, però també de tècniques d'intervenció administrativa" (preàmbul de la llei). L'art. 41 es refereix a la "Detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges" i declara la desocupació permanent com a situació anòmala. El punt 5 de l'article estableix que, a efectes de comprovar l'existència d'una situació anòmala, l'administració competent pot sol·licitar informació relativa als "consums anormals d'aigua, gas i electricitat".

- La regularitat empírica que s'està fent servir a la llei diu que el consum d'aigua, gas i electricitat a un habitatge desocupat és anormal. Però la llei de Goodhart fa que la regularitat desaparegui quan s'empra per a identificar un habitatge desocupat per a "incorporar-lo al mercat". La raó és que els propietaris que no ocupin l'habitatge i no vulguin "incorporar-lo al mercat", poden deixar-se llums, aixetes i focs oberts el temps suficient per tal que els consums deixin de ser anormals. Per tant, l'intent de controlar a través de l'ús d'una regularitat fracassa perquè l'intent de control destrueix la regularitat: habitatges desocupats poden no donar consums anormals. Això farà que el consum d'aigua, gas i electricitat, que inicialment era un bon indicador de la desocupació, esdevingui un mal indicador.

- La llei de Goodhart dificulta el disseny i l'execució de la política: tan bon punt s'escull un indicador per a determinar l'èxit d'una mesura de política en relació amb l'assoliment d'un objectiu, l'indicador perd la capacitat informativa que el qualificava com a bon indicador de l'èxit. Controlar l'indicador en lloc de l'objectiu invalida l'indicador.

Inconsistència temporal

- El problema de la inconsistència temporal significa comprometre's a dur a terme un pla d'acció que no és un equilibri perfecte en subjocs; això és, comprometre's a realitzar una acció que, un cop arribats moment i situació de realitzar-la, no és pas la millor opció disponible. En l'àmbit de la política econòmica, la inconsistència temporal es manifesta quan el govern posa en marxa una determinada mesura de política econòmica per a aconseguir un determinat objectiu i, un cop l'objectiu és assolit, el govern té l'incentiu a eliminar la mesura.

- Les polítiques que són temporalment inconsistents tracten d'assolir un objectiu enredant el públic: la mesura de política es posa en marxa per a induir canvis en el comportament de particulars i/o empreses; i quan aquests canvis s'han produït i no es poden desfer, l'Estat suprimeix la mesura. Una implicació de la inconsistència temporal d'una mesura de política és que si el públic reconeix la seva inconsistència temporal, la mesura es tornarà inefectiva, ja que no aconseguirà que el públic canviï el seu comportament en la sentit que la mesura pretén. A continuació es presenten exemples d'inconsistència temporal.

- Exemple 1. Els estudiants d'un curs d'Introducció a la Macroeconomia es comprometen davant del professor a estudiar l'assignatura si s'aprova a tothom sense fer exàmens. Però un cop el professor accepta aprovar a tothom sense fer exàmens, els estudiants no tenen (tret d'excepcions) incentiu a estudiar.
- Exemple 2. Per tal d'afavorir l'accés dels joves a un habitatge de lloguer, un ajuntament aprova una reducció dels impostos municipals a pagar pels habitatges sense ocupar que siguin llogats a joves. Però un cop els habitatges han estat llogats, l'ajuntament té incentiu a modificar la normativa i fer pagar els impostos als propietaris.
- Exemple 3. Per a afavorir la inversió directa estrangera, un govern decideix concedir l'exempció del pagament d'imposts sobre beneficis durant 5 anys a totes les empreses estrangeres que instal·lin plantes productives al país. Però un cop instal·lades, el govern té incentiu a eliminar l'exempció i fer tributar les empreses pels seus beneficis.
- Exemple 4. Un pare diu al seu fill que no faci entremaliadures o serà castigat. Quan el fill fa una entremaliadura i l'amenaça del pare no ha sortit efecte, el pare en general preferirà no castigar al fill.
- Als exemples 1–4, un cop es reconeix la inconsistència temporal dels compromisos, els compromisos es tornen no creïbles, d'on resulta que aquests no produiran cap efecte: els exàmens es convocaran; els habitatges no es llogaran; les empreses estrangeres no s'instal·laran; i el fill farà entremaliadures.

Expectatives racionals

- Les expectatives sobre una variable macroeconòmica es diuen racionals si es formen tenint present tota la informació rellevant. Els models macroeconòmics més sofisticats assumeixen que els agents tenen expectatives racionals. Aquesta hipòtesi fa que les polítiques que són manifestament inconsistentes temporalment sigui ineficaces, perquè els agents anticipen que l'Estat incomplirà les obligacions derivades de l'execució de les polítiques.

Retard de reconeixement

- La tercera problemàtica que afecta tant el disseny com l'execució de la política econòmica és l'existència de retards. El retard de reconeixement es refereix al temps que passa des que es produeix un esdeveniment que pot justificar la intervenció fins que es descobreix que tal esdeveniment ha tingut lloc. Observar la realitat econòmica és com observar l'espai: quan es veu un estel que es troba a, per exemple, un milió d'anys llum, no se'l veu tal i com és "ara", sinó tal com era fa un milió d'anys (que és el temps que la llum ha trigat a arribar des de l'estel). De manera anàloga, atès que el recull d'informació sobre l'economia requereix temps, quan es consulta la informació s'està analitzant l'economia tal com era en el moment d'aplegar la informació (uns dies, unes setmanes, uns mesos) i no pas com és ara.

- El retard de reconeixement fa que l'execució de la política econòmica sigui com conduir un cotxe mirant cap enrere: potser és moment de girar per a no sortir-nos de la carretera, però fins que no ens hem sortit no podem saber que cal girar, moment en què és tard per a fer el gir.

Retard de decisió

- El retard de decisió es refereix al fet que cal temps per a formular com intervenir. En l'exemple del cotxe, potser detectem indicis que cal girar, però no tenim clar si cal girar a la dreta o a l'esquerra.

Retard d'implementació

- El retard d'implementació fa referència al seguiment de les formalitats per a aprovar i executar la intervenció. Al cas d'una política fiscal consistent en una rebaixa permanent de les retencions a compte de l'IRPF, cal seguir el procediment per l'aprovació de la rebaixa: decisió del ministre corresponent, discussió i aprovació al consell de ministres, publicació de la resolució al BOE, que acabi de passar el mes per a què la reducció actuï a la primera nòmina i que passi tot l'any per a què es produeixi l'efecte acumulat.

- En el cas de la conducció mirant cap enrere, aquest retard es concreta en la rapidesa amb què el cervell comunica als braços que cal girar el volant i en la rapidesa amb què les rodes responen al gir del volant (aquest retard és important quan es condueix un F1 a 300 km/h).

Retard d'efectivitat

- El retard d'efectivitat es correspon amb el temps que la política triga a afectar l'economia. A l'exemple sobre la rebaixa de retencions, si la política no s'anuncia, cal esperar a què els treballadors rebin la primera nòmina, s'adonin de la rebaixa i decideixen si, i com, aquest canvi altera les seves decisions de consum. En cas que s'ignori si la mesura és transitòria o permanent, és possible que calguin alguns mesos per a adonar-se que és permanent. Com a resultat, fins

que no passin aquests mesos, la mesura no seria efectiva. En canvi, si la mesura s’anuncia, el retard d’efectivitat es redueix, ja que és possible que s’augmenti ara el consum a compte de la rebaixa futura.

- Si en l’exemple del cotxe se substitueix “cotxe” per “superpetrolier”, el retard d’efectivitat és enorme: passa molt de temps des que es gira el timó fins que la nau comença a canviar de rumb.

Dilema 1 de política econòmica: intervenir o no?

• Els tres condicionants anteriors (Goodhart, inconsistència i retards) creen un primer dilema: s’ha de dur a terme política econòmica o no? Això és, cal intervenir en l’economia o no?

• Hi ha l’opinió que el sector públic ha d’intervenir en economia per a controlar l’activitat econòmica i hi ha l’opinió que cal minimitzar la intervenció. La posició no intervencionista troba justificació en el comportament dels mercats. Pel Teorema de la Mà Invisible, els mercats (en certes condicions) assoleixen per si mateixos un estat que maximitza el benestar col·lectiu. Així que si els mercats no necessiten intervenció pública per a un “bon funcionament”, per què l’hauria de necessitar una economia (que és un conjunt de mercats)? Si els mercats s’ajusten i autoregulen ràpidament, aleshores no cal cap intervenció pública que, en tot cas, no faria sinó crear problemes (a recordar del curs d’Introducció a la Microeconomia, per exemple, els efectes d’establir preus màxims o mínims a un mercat competitiu).

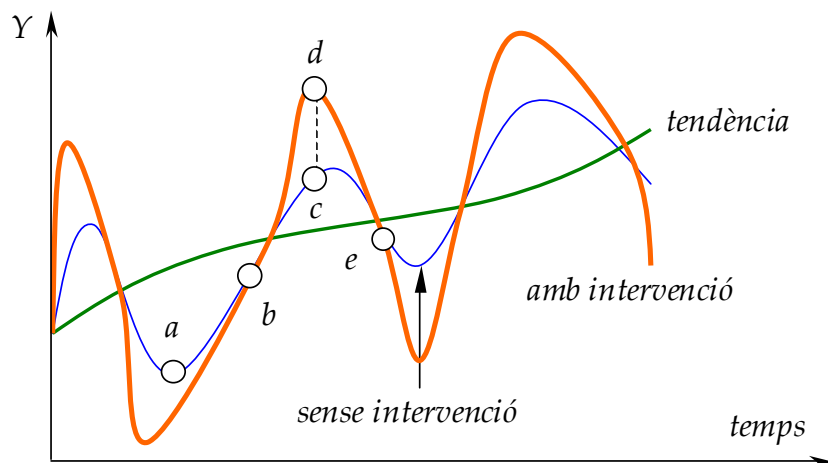


Fig. 2. Possibles efectes distorsionadors sobre el cicle econòmic de la política econòmica

• La posició no intervencionista també es fonamenta en el següent raonament: fins i tot assumint que els mercats no sempre funcionin bé i la intervenció pública pugui millorar les coses, encara està per veure que la intervenció produeixi un millor resultat que la no intervenció. Deixant de banda la possible existència de corrupció, els qui dissenyen la intervenció no sempre tenen la informació o el coneixement per a identificar el tipus de intervenció que fa millorar les coses i, encara que la identifiquin, la intervenció sempre està sotmesa al risc de produir-se a destemps (Fig. 2) o provocar efectes no anticipats o no desitjats.

• La Fig. 2 il·lustra els possibles efectes perversos de la intervenció causats pel retard d’efectivitat. Posem que som al punt a: l’economia es troba en el pitjor moment d’una recessió. Si no s’hi intervé, l’economia, amb el temps, es recupera i arriba, per exemple, al punt c.

- Si es produeix la intervenció en el moment representat pel punt *a*, és possible que, pel retard d'efectivitat, les mesures aplicades a *a* no comencin a tenir efecte fins, per exemple, el moment en què l'economia arriba al punt *b*, quan l'economia ja es troba en fase de recuperació i ja no cal intervenir amb les mesures amb què cal intervenir a *a*. Els efectes expansius sobre l'economia de la intervenció poden portar l'economia a un punt com el *d*, fent créixer l'economia molt per damunt del punt *c*, on s'hauria arribat sense intervenció.
- Veient-se que la intervenció ha accelerat l'economia en excés, al punt *d* es poden proposar mesures restrictives. Per causa del retard d'efectivitat, aquestes mesures poden acabar afectant l'economia en el moment del temps corresponent al punt *e*, moment on l'economia es troba en recessió. Si les mesures contractives comencen a fer efectes aleshores, la recessió s'aprofondeix.
- La conclusió és que els retards poden accentuar el cicle d'expansió i recessió de l'economia: a la Fig. 2, l'oscil·lació de la producció és més intensa amb intervenció que sense. En tal cas, la intervenció no estabilitza l'economia. Més aviat el contrari: la intervenció no redueix la magnitud de les oscil·lacions, sinó que les intensifica.
- La posició no intervencionista més extrema fins i tot nega la conveniència de la intervenció quan es produeix una "crisi" (http://en.wikipedia.org/wiki/Crisis_%28economic%29). Una "crisi" és el símptoma que alguna cosa a l'economia no funciona bé i serveix per a purgar l'economia i enfortir-la per a immunitzar-la contra la causa que va generar la "crisi". L'analogia que es fa servir és la d'un infant sobreprotegit, a qui s'aplica tot tipus de mesura per a evitar que pateixi cap malaltia. Això causa un afebliment del seu sistema immunitari i porta a què una malaltia lleu per als demés es converteixi en molt perillosa.

Dilema 2 de política econòmica: intervenció discrecional o reglada?

- La posició intervencionista (o activista) també s'enfronta a un dilema: ha de ser la intervenció discrecional o sotmesa a regles? Aquest dilema implica escollir entre flexibilitat i certesa de la política. La discrecionalitat permet adaptar la política al problema concret identificat, però incrementa la incertesa sobre els resultats de la política. Aquesta incertesa també fa que les expectatives dels agents es tornin més erràtiques i volàtils. L'avantatge de la intervenció basada en regles és que, si les regles són públiques, els agents de l'economia poden incorporar a la presa de decisions les regles de política i prendre decisions amb menys incertesa. L'inconvenient de les regles és que restringeix el marge de maniobra de l'autoritat que les aplica.

L'economista Milton Friedman (1912–2006, Premi Nobel d'Economia del 1976) era reconegut per la seva insistència en el seguiment de regles. Segons ell, la inflació és sempre i a tot arreu un fenomen monetari. Per tant, els governs haurien de renunciar a fer servir la política fiscal per a estabilitzar l'economia i haurien de limitar la política monetària a l'aplicació d'una regla: fer créixer la massa monetària a una taxa constant¹: http://en.wikipedia.org/wiki/Friedman%27s_k-percent_rule. Al Tema 6 s'introdueix una altra regla de política monetària: la regla de Taylor.

¹ Un acudit diu que la resposta correcta a qualsevol pregunta que Friedman feia als estudiants durant les seves classes era que el Banc Central ha de fer créixer la quantitat de diner (liquiditat) de l'economia a una taxa constant.

Problemes de la política econòmica reglada: publicitat

- Les regles de política econòmica s'enfronten a una doble problemàtica. Primer: cal fer-les públiques? Fer-les públiques pot donar avantatge a agents a qui no convé donar avantatge, però també pot deixar més clares les intencions del sector públic. El BCE, per exemple, manté en secret les deliberacions que es produeixen quan es decideix la política monetària. A l'altre extrem, la Reserva Federal fa públiques aquestes deliberacions (preses al *Federal Open Market Committee*, FOMC, http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc_historical.htm).

Problemes de la política econòmica reglada: canvi de les regles

- Segon problema: en algun moment caldrà canviar les regles. Com? Qui? Atès que difícilment s'adoptaran regles per a canviar regles², reapareix el problema de la discrecionalitat. Derivat d'aquesta eventual necessitat de canviar de regles, sorgeix el problema de la credibilitat. Les regles tenen valor mentre els agents de l'economia creguin que es respectaran. Si no és creïble que les regles es respectaran, es cau en el problema de la inconsistència temporal: si es pensa que davant d'una dificultat, el sector públic abandonarà una regla per a actuar discrecionalment, la regla serà inútil des del primer moment. Com a conseqüència, l'adopció de regles està lligada a l'adquisició de reputació: l'organisme que adopta una regla ha de crear-se la reputació de ser complidor i no abandonar la regla a discreció.

- La reputació també és d'utilitat en el cas de les intervencions discrecionals, perquè disciplinen l'arbitrarietat, contribueixen a la predictibilitat de les decisions del sector públic i són evidència de la consistència temporal de les polítiques. Sempre serà possible fer ús de la reputació per a decebre les expectatives i intentar aprofitar-se d'una situació, però això només passarà un cop: si un organisme públic amb reputació anuncia una decisió i després no la fa o la canvia, perd la reputació. Atès que la reputació costa de ser guanyada, la situació ha de ser molt excepcional com per a sacrificar-la.

- Els bancs centrals són sensibles a la reputació, la qual intenten mantenir a gairebé qualsevol preu. La lluita contra la inflació pot tenir costos en termes d'augment de la taxa d'atur i, per tal motiu, els governadors dels bancs centrals intenten aconseguir i mantenir una reputació d'inflexibilitat en la lluita contra la inflació. Cas de no mantenir-la, un anunci d'una política monetària restrictiva podria no ser creïble i induir als agents a actuar expectant que la restricció no es durà a terme (fet que pot provocar nous augments de la taxa d'inflació).

► Il·lustració final. Un professor d'Introducció a la Macroeconomia adopta la següent regla: la nota final és la proporció d'hores de classe a què s'ha assistit. Si el curs té 60 hores, 42 hores d'assistència impliquen una nota de 7. S'ha de fer pública la regla? Tot i anunciada, fins a quin punt és creïble? Encara que creïble, què garanteix que el professor no la canviarà arbitràriament (inconsistència temporal)? Aquí intervenen la credibilitat i la reputació. Si el professor té la reputació d'aplicar la regla sense excepcions, és ben probable que els estudiants creguin que el professor la respectarà i no estudiïn. I si el curs passat el professor va trencar la regla, perdent així la reputació de complidor, el més probable és que els estudiants creguin que el professor no la respectarà i decideixin estudiar.

² Ja que caldria adoptar regles per a adoptar regles per a canviar de regles i, per tant, caldria adoptar regles per a adoptar regles per a adoptar regles per a canviar de regles i, per tant...