

FUNDACIÓ

CATALUNYA

EUROPA

FCE – Working Papers

WPN5. Maig 2013

Redactat per Pere Almeda,
David Espiga, Laia Jorba i Roman Weissmann

Seminaris Àmbit Econòmic 2012-13
**El Rol del Sector Públic com a Agent
Econòmic i Regulador**

FCE È WORKING PAPER N5: LA REGULACIÓ DE LES FINANCES PÚBLIQUES

Període Seminari

- ❖ X a XX de novembre de 2012

Sessió Presencial



Coordinació i Redacció Informe

- ❖ Pere Almeda, Jurista i polítòleg
- ❖ David Espiga, Economista
- ❖ Laia Jorba, Politòloga, FCE
- ❖ Román Weissmann, Economista

Responsables È Ponents

- ❖ Roman Weissmann, Economista

Convidat expert

- ❖ Manuel Conthe, tècnic comercial i economista per oposició, expresident CNMV i exsecretari d'Estat d'Economia.

Participants (per ordre alfabètic)

- ❖ Pere Almeda, Jurista i Politòleg
- ❖ David Espiga, Economista
- ❖ Francesc Trillas, Professor d'Economia Aplicada a la UAB
- ❖ Simon Tobeau, Politòleg
- ❖ Ernest Maragall, Vicepresident de la FCE
- ❖ David Lizoain, Economista
- ❖ Oriol Aspachs, Economista
- ❖ Max Vives-Fierro, Director de la FCE
- ❖ Joan Miquel Piqué, Economista
- ❖ Carles Rivera, Economista
- ❖ Eric Suñol, Economista
- ❖ Belén Tascón, Enginyera
- ❖ Juanjo Berbel, Politòleg
- ❖ Toni Gámez, Jurista i Economista
- ❖ Pau Mas, Coordinador de la Càtedra Lideratges d'ESADE
- ❖ Daniel Duro del Amo, Assessor fiscal
- ❖ Josep Ferret, Doctorand en filosofia política
- ❖ Jordi Lamas, Enginyer
- ❖ Marc Correa, Professor a ESADE

Suport Administratiu

- ❖ Enric Rodon, FCE
- ❖ Mireia Santacreu, FCE

Índex

| | |
|--|----|
| 0. Introducció | 3 |
| 1. Regulació de qualitat i dinamització econòmica | 4 |
| 2. Les paradoxes de la regulació: obstacles i punts cecs | 4 |
| 3. Qualitat normativa: avaluació i impacte de les regulacions | 7 |
| 4. Economia del comportamental en la regulació de les finances públiques | 8 |
| 5. L'Administració a Catalunya | 10 |
| 6. Regulació i millores administratives segons sectors | 10 |
| 6.1. Regulació sobre treball i atur | 12 |
| 6.2. Regulació de les pensions de jubilació | 13 |
| 6.3. Copagament sanitari | 14 |
| 6.4. Regulació impositiva | 15 |
| 6.5. Regulació sobre transparència: l'exemple dels salaris | 15 |
| 7. Agència d'assumptes regulatoris vs millora de estructures existents | 16 |
| Referències | 20 |

0. Introducció

Si bé tradicionalment, les regulacions s'han desenvolupat a posteriori de les pràctiques socials, avui en dia la situació sembla invertir-se. En aquest sentit, la producció regulatòria es desenvolupa cada vegada més de forma paral·lela a una societat en ràpida i profunda transformació: apareixen constantment nous codis i regulacions per a les excepcions de les excepcions, actualitzacions de legislacions aparentment caduques, alhora que s'omulen pràctiques legislatives entre regions i països amb cultures polítiques i cíviques diferent, quelcom que qüestiona la seva adaptabilitat i funcionalitat al nostre país. A això s'hi ha afegit l'existència de molts òrgans i administracions amb capacitat regulatòria, quelcom que, conjuntament amb l'anterior, ha comportat és el que s'ha vingut anomenant en el camp del dret penal, *hipertròfia legislativa*.

Amb aquest terme es caracteritza l'excessiva regulació desenvolupada de forma caòtica i poc coherent o lògica, molt sovint mancant una anàlisi prèvia de les seves implicacions i costos d'implementació. La primera de les conseqüències és la manca d'implementació de moltes d'aquestes regulacions, sigui per l'excés de procediments a complir o per la complicació dels controls que es demanen, quelcom que redueix l'eficàcia del sistema regulador en general. Alhora, es produeix una enorme inseguretats jurídica: tractaments jurídics diferents per a casos pròxims en el temps i en continguts, penalitzacions contradictòries i no proporcionals, desorientació i inseguretats en els agents econòmics, lentitud en les resolucions jurídiques, etc.

En aquest context és més important que mai la necessitat d'una *regulació de qualitat*. Si ho apliquem directament al sector econòmic i de les finances públiques, que és l'objecte d'aquest document, una regulació de qualitat hauria de ser capaç, amb caràcter anticipant, de cobrir i corregir els errors de mercat (nascuts a partir de les asimetries en la informació, i les externalitats) amb l'objectiu de maximitzar el benestar dels ciutadans i dinamitzar una economia moderna, sostenible i eficient.

Paral·lelament, la Comissió Europea està desenvolupant directives per mirar de promoure sistemes normatius de qualitat, per tal que l'impacte en els ciutadans i en l'economia sigui positiu i no incrementi de forma innecessària les càrregues administratives.

El document que segueix presenta diverses reflexions entorn el rol de l'administració pública com a dinamitzador de l'economia, específicament centrant-se en la seva tasca reguladora. El primer apartat revisa la funció de l'administració pública com a agent de dinamització

econòmica a partir de l'establiment del marc regulador. Després es revisen les paradoxes de la pràctica reguladora, les bases per a un sistema normatiu de qualitat, alguns elements del comportament individual que s'haurien de tenir en compte a l'hora de regular, reflexions entorn sectors que requereixen més garanties reguladores i idees sobre l'arquitectura reguladora que hauria d'existir a Catalunya.

1. Regulació de qualitat i dinamització econòmica

Per bé que és temptador a nivell polític atribuir el mal ús dels recursos públics a la crisi i defensar la desregulació i la retirada governamental, el cert és que cada vegada són més veus, fins i tot a nivell europeu, que reclamen el rol actiu del govern en la dinamització econòmica. Especialment en un context de desregulació i hiperglobalització, generen una distància insalvable entre l'àmbit dels mercats financers i la seva governabilitat (Rodrik, 2012).

Els mercats no funcionen millor autoregulats, una lliçó que tant Europa com Estats Units poden haver après arrel de la present crisi. Alhora, part de l'explicació d'un bon funcionament de l'economia a nivell estatal és la qualitat de les seves institucions, la seva regulació i la percepció que aquestes té la pròpia ciutadania (Wolf, 2007). Cal reivindicar la implicació del sector públic amb el doble rol d'agent regulador i dinamitzador econòmic, actuant quan cal que actuï, i relegant la provisió de béns i serveis als ciutadans al mercat quan sigui possible, és a dir, quan assigni de forma eficient i amb un cert grau d'equitat els recursos. Un sector públic fort no significa que sigui invasiu i reactiu, sinó proactiu i intel·ligent.

Sentén, així, que una *regulació de qualitat* promoguda per les institucions, independentment del sector que s'analitzi, ajuda a apuntalar el creixement (donant seguretat *ex-ante* a l'agent econòmic i polític) i a aconseguir la legitimitat ciutadana necessària per a la governabilitat político-econòmica.

2. Les paradoxes de la regulació: obstacles i punts cecs

Qualsevol procés regulador està sotmès a dinàmiques pròpies que impedeixen maximitzar una regulació de qualitat. Cass Sunstein (1990) llistava les sis paradoxes següents:

1. La sobrerregulació produeix infrarregulació, és a dir, quan el govern regula de forma agressiva i extensiva fins al mínim detall un sector econòmic en concret (incloent la imposició extrema de controls), la pròpia administració es veu incapacitada o relucant per portar-ho a terme. En d'altres paraules, el balanç de costos-beneficis és clarament negatiu. En el cas bancari una sobrerregulació, en el sentit de una regulació excessivament complexa, (que tingué la intenció de generar una sensació de risc controlat), fou el resultat de la complexitat del sistema i la rapidesa dels canvis. Una paradoxa associada a la impossibilitat de controlar i aplicar tot allò que s'ha regulat (tot i que Sunstein no ho menciona), és un sistema de sancions i penes il·lògic i poc creïble, amb forats legals que permeten saltar-se normatives i amb poca proporcionalitat entre les accions i les sancions. Construir un sistema sancionador i penal molt més creïble és prioritari.
2. Una regulació estricta sobre nous riscos pot incrementar els nivells agregats de risc. Això resulta de la tensió entre la previsió i la reacció regulatòria. És a dir, l'aplicació retroactiva de normatives pot resultar molt costosa, però normalment s'adapta millor a la realitat del problema. Contràriament, la normativització preventiva és més barata d'implementar, però dissuadeix del canvi i promou l'estatus quo (incrementant l'esperança de vida dels riscos tradicionals en detriment dels nous escenaris). Aquesta paradoxa explica la tensió entre la regulació *ex-ante* i *ex-post*, i la necessitat d'anar compensant les dues.

3. Requerir la millor tecnologia disponible (per exemple per controlar riscos) pot fer que es demori el desenvolupament tecnològic. Aquest risc és un corol·lari de l'anterior. No és dona un incentiu a la innovació, sinó al suport de la tecnologia que ja existeix.
4. La regulació de polítiques redistributives perjudica a aquells individus més vulnerables i que són a la cua de la distribució d'ingressos. Això succeeix perquè sovint les conseqüències d'aquest tipus de regulació no es poden preveure i el mercat acaba adaptant-se o retirant-se dels sectors regulats, provocant més conseqüències negatives que positives. Alhora, les normes per protegir les minories i que intenten canviar les actituds dels ciutadans, mai han acabat de funcionar. En tot cas, les normes redistributives han d'estar emmarcades en un sistema redistributiu que tingui sentit a nivell global, i que respongui a les mancances d'informació del mercat.
5. Els requeriments sobre transparència informativa poden produir menys informació, no solament perquè el processament de la informació disponible demana de major capacitats per part del ciutadà (més informació pot produir més confusió), sinó també perquè la demanda d'informació completa pot retardar molt la publicació d'aquesta informació.
6. Les agències independents no són independents. L'argument per a les agències independents prové de la necessitat de tenir personal expert i apolític en l'administració de les lleis. Tanmateix, moltes vegades la regulació demana realitzar judicis de valors i en aquest sentit l'experticitat dels seus membres no és suficient. De fet, apunta Sunstein, les agències independents i que normalment depenen del Parlament són encara més susceptibles de ser "capturades" per grups de pressió que les agències que depenen directament del Govern. Això és perquè els *lobbies* normalment tenen millor accés i més influència sobre els diputats o grups de diputats, que sobre el propi President o Primer Ministre.

La darrera de les paradoxes llistades en el punt anterior ens porta a les dinàmiques entre reguladors i regulats. En general, s'ha parat més atenció a les reaccions dels regulats (ciutadans, organismes i mercats), més que no pas als processos de regulació o les conseqüències de la pròpia normativa.

La *captura del regulador* per part del regulat és, també avui dia, una realitat. Aquest és un terme que s'usa per descriure la influència de les empreses o *lobbies* d'un sector sobre les agències governamentals que teòricament han de regular aquest sector en concret. Dinàmiques com el tràfic d'influències, l'ús d'informació privilegiada, etc., cauren dins d'aquesta categoria. És important notar algunes de les causes o el per què aquestes situacions es donen:

- 1) Experticitat dels reguladors i gap en salaris: el regulador sol tenir sous molt per sota dels assessors jurídics de les empreses l'activitat de les quals ha de regular. La diferència de sous també es dona en el sector financer de manera molt clara.
 - a. Al Regne Unit, i durant un temps, la FSA (*Financial Service Authority*) va contractar varis empleats de les principals entitats bancàries; empleats experts en tasques de *compliance*, control intern, regulació, o auditoria. Aquesta és una manera directa de formar un grup d'experts dins del regulador/supervisor, però fa falta una dotació pressupostària extra que en aquests moments seria impensable. A més, és una decisió que pot crear problemes de cultura corporativa i govern intern entre empleats nous i antics.
 - b. La capacitat d'atraure talent de grans institucions públiques com el Banc d'Espanya és molt alta. Caldria pensar en com promoure la capacitat de desenvolupament del capital humà intern d'aquestes institucions. Una possibilitat seria apujar els sous dels funcionaris, però a canvi del compromís de no sortida cap al sector privat en un temps llarg (>10 anys), com fa l'exercit

de l'Aire amb el règim d'incompatibilitats dels pilots militars que volen treballar en el sector privat¹. Tot i així, cal tenir en compte que un règim d'incompatibilitat poc flexible té desavantatges, com es pot veure en el següent punt.

- c. Cal revisar els règims d'incompatibilitats per fer-los més flexibles (i així aprofitar el capital humà que el país disposa). Això hauria d'anar acompanyat de mecanismes regulatoris per a què es pugui passar d'òrgans d'assignació política a organismes independents i al camp empresarial, garantint que es pugui complir amb les tasques assignades sense conflicte d'interessos; en altres paraules, establir el marc necessari per a què el *revolving door* doni uns rèdits positius.

Ahora, malgrat moltes de les decisions últimes en temes de regulació no són tècniques sinó polítiques, i que els reguladors, com qualsevol altra persona, també tenen les seves limitacions cognitives i estan subjectes a la informació imperfecta (vegeu punt 4)

- d. Calen reguladors capaços de conèixer-se les normatives i el sistema normatiu en conjunt, capaços d'identificar llacunes, harmonitzar les diferents regulacions i poder reaccionar abans que apareguin massa injustícies.
- e. Cal promoure un canvi en la cultura política funcional, i conceptualitzar el cos de funcionaris com un cos de servei públic, talment com passa al Regne Unit.
- f. Cal que els alts càrrecs públics tinguin la formació i la qualificació necessària (tant acadèmica com aplicada) per desenvolupar les seves tasques, demanant, per exemple, carrera professional abans de dedicar-se a la política i un títol acadèmic de grau superior.

- 2) Control del regulat. La poca capacitat de control per part de les agències governamentals comporta o bé el control nul o bé el control absolut durant un cert període de temps (en el qual el regulat s'adapta temporalment sabent que després tindrà marge de maniobra per retornar a les seves pràctiques).

- a. Es podria facilitar la participació espontània (sense previ avís) dels reguladors en la seva capacitat de control en els comitès de direcció o d'auditoria dels regulats. Una versió quelcom més radical d'aquesta proposta pren forma al món de la regulació i supervisió de la Competència, a on el CNC (Comisión Nacional de la Competencia) vol intensificar la lluita contra els *cartels*, mantenint *talps* (els mateixos deladors) a les empreses que són investigades².
- b. Caldria minimitzar i simplificar les regulacions a les més necessàries, potenciant la seva implementació i control posterior.
- c. Cal fer una anàlisi acurada dels costos d'implementació i control abans de portar endavant una normativa.

- 3) La diversitat d'agències reguladores: el fet que existeixen molts ens reguladors diferents i dependents del Parlament, genera espais propicis per a la influència de *lobbies*.

- a. Una possible solució seria la creació d'una única agència reguladora que homogeneïtzés els procediments, metodologies i conclusions. Aquesta agència hauria d'estar lliure de les influències dels grups de pressió (vegeu més detalls a la secció 7) per evitar la captura dels regulats.

¹ La Llei del règim del personal militar professional estableix que els membres de les Forces Armades no poden renunciar a la carrera, ni obtenir l'excedència voluntària fins a haver complert un període de servei de com a mínim 15 anys. La «fugida» dels pilots militars a les companyies privades es produeix principalment després del nomenament de comandants, ja que a partir d'aquest moment només se'ls permet volar amb regularitat si són caps d'esquadró. La resta, al veure minvats els seus ingressos i les seves possibilitats de vol, espera acomplir els quinze anys estipulats per la llei i abandonen l'Exèrcit.

² http://economia.elpais.com/economia/2013/05/08/actualidad/1368038970_425088.html

- b. Una altra possible via seria establir mecanismes de coordinació entre les agències ja existents i millorar el funcionament de les mateixes.
- 4) Agències de ràting: les agències de ràting tenen una influència desmesurada en el mercat i sobrepassen la capacitat de regulació i control dels mercats i dels governs. Una de les conseqüències negatives és la tensió dins d'aquestes agències i la informació imperfecta entre l'inversor i el qualificat, per exemple a través de *issuer-pays* (el qualificat paga a l'agència per obtenir una qualificació, quelcom que es dona en molta major mesura entre empreses corporatives i bancs, més que no pas per països o qualificacions sobiranes).
- a. Caldria estudiar el model de negoci de les qualificacions (excepte en el cas de ràting sobirà) com a incentiu per a unes relacions més neutres entre qualificats, agències de ràting i reguladors.
 - b. Es podria potenciar la creació d'una agència Europa de ràting.
- Alhora, les agències de ràting per se, també fan una bona feina, sobretot perquè assenyalen la qualitat creditícia de les PIMES (quelcom que el mercat no pot fer de forma suficientment fiable o amb la profunditat requerida) i aquesta és una via de finançament directe (desintermediació bancària) per a aquest sector.
- c. Caldria repensar el sistema d'incentius de les empreses de ràting i regular-los de manera que creessin les mínimes distorsions possibles, alhora que l'inversor ha de tenir en compte que tots els models basats en dades històriques i aparells matemàtics i estadístics tenen les seves limitacions.
- 5) El mercat oligopolístic: la captura del regulador és especialment fàcil en sectors on el mercat té un funcionament oligopolístic.
- a. L'actitud de vigilància i contenció dels oligopolis per part de l'administració (fomentant al màxim les normes de competència) ha de ser constant.

3. Qualitat normativa: avaluació i impacte de les regulacions

Cada vegada més diversos països europeus comencen a implementar programes de *Better Regulation*³, des que la Comissió Europea va posar sobre la taula la necessitat d'incrementar la qualitat normativa amb la finalitat de reduir costos administratius i càrregues empresarials. Un exemple concret és l'objectiu que es va fixar el 2005, a saber, la reducció del 25% d'aquelles càrregues administratives innecessàries per al 2012. El document pretenia incentivar els estats membres a seguir aquest camí, incorporant l'objectiu als seus programes de govern (EC, 2005).

Un sistema normatiu de qualitat hauria de contenir només les regulacions necessàries, proporcionals a les finalitats que persegueixen, eficaces en el compliment del seus objectius i eficients en relació al seu cost d'implementació (per a ciutadans i empreses). Així mateix, el propi procés de redacció de les normatives es duu a terme de forma transparent. Part de la filosofia d'una millor regulació radica en l'avaluació (*ex ante* i *ex post*) de l'impacte normatiu de les regulacions que es pretenen implementar i els programes de reducció de les càrregues administratives que afecten a les activitats econòmiques.

Les administracions públiques (Estat i CCAA) estan aplicant aquest principis⁴, de manera que s'obliga a fer un una anàlisi d'impacte normatiu abans de l'elaboració de qualsevol disposició

³ Consulteu els documents clau desenvolupats per la Comissió Europea en aquest àmbit a http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm#_brv

⁴ Llei 50/1997, de 27 de novembre del Govern i Reial Decret 1083/2009, de 3 de juliol, que regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu en l'AGE ; Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya de la Generalitat,

reglamentàries i projectes de llei. Aquesta avaluació ha d'incloure tant l'impacte sobre el regulat, com l'estudi dels principis bàsics normatius, que han de seguir els principis-guia per a una regulació de qualitat⁵:

- Necessitat de la regulació normativa: per afavorir un context econòmic dinàmic i competitiu, l'adopció de les normes s'ha de restringir a aquells supòsits estrictament necessaris, atenent als costos que se'n deriven.
- Principi de proporcionalitat: els reguladors només han d'intervenir quan sigui estrictament necessari. Les intervencions han de ser apropiades al risc i els costos han de ser identificats i minimitzats.
- Principi de responsabilitat: els reguladors han de ser capaços de justificar les seves decisions, salvaguardant sempre els drets de la ciutadania i l'interès general, i d'estar subjectes a l'examen públic.
- Principi de coherència: la regulació ha de ser compatible amb els principis que l'informen i amb el contingut i les solucions de les normes que el componen.
- Principi de transparència: els agents socials i econòmics han de participar en l'elaboració de la norma que els afecta.
- Principi d'enfocament: la regulació ha d'estar enfocada al problema que es pretén resoldre i ha de minimitzar els efectes col·laterals i no desitjats, tenint en compte que sovint una fallada de la regulació pot ser pitjor que una fallada del mercat.

Aquest canvi de perspectiva i de marc regulador és relativament nou i no sempre garanteix la creació de normatives adequades i de qualitat⁶, alhora que demana, a més de la redacció jurídica, valoracions econòmiques i l'aplicació de metodologies de valoració de costos.

En aquesta valoració, un dels elements rellevants (i que el programa *Better Regulation* no incorpora) hauria de ser preveure el comportament del regulat i del propi regulador, és a dir, com adoptarà i s'adaptarà a la nova normativa.

Cada vegada hi ha més veus que posen l'accent en la necessitat d'usar paradigmes del comportament dels regulats diferents als que s'han fet servir tradicionalment. D'això tracta l'apartat següent.

4. Economia del comportamental en la regulació de les finances públiques

El model tradicional de teoria econòmica sobre funcionament dels mercats pressuposa que els individus (siguin ciutadans, polítics o reguladors):

- a. són perfectes optimitzadors (capacitat d'usar la informació, per exemple en elaborar càlculs complexos, per tal de maximitzar els beneficis)
- b. tenen il·limitat autocontrol sobre les seves emocions (capacitat racional)
- c. les seves preferències són estàndard

Acord de Govern/63/2010, de 13 abril, d'aprovació de la Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica.

⁵ Inspirats en els *Principles of good regulation* creats per la *Better Regulation Commission*, que va funcionar al Regne Unit entre el 1997 i el 2008; entre els principis hi ha: proporcionalitat, responsabilitat, consistència, transparència i minimització d'efectes secundaris (*targeting*). Vegeu també *Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica* elaborada per la Generalitat de Catalunya (<http://www.gencat.cat/especial/gbp/docs/gbp.pdf>) i *Guia metodològica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo* (http://www.camaras.org/publicado/estudios/simplificacion_adm/guiametodologicaain1.pdf).

⁶ Per exemple, la Comissió Europea va haver d'intervenir en el procés regulador que pretenia establir la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència (CNMC) per tal que seguís en major mesura els principis d'una regulació de qualitat.

Des del supòsit clàssic, i tenint en compte el comportament dels individus, el mercat falla en la provisió de serveis públics davant d'externalitats i asimetries en la informació. Aquests errors de mercat són corregits per les polítiques o regulacions governamentals.

Aquest model, des de fa anys, està sotmès a força crítiques per un corrent que s'ha vingut denominant *Behavioral Finance* o Psicologia Econòmica (PE). Com apunta la PE, hi ha molts errors de diagnòstic sobre les fallades de mercat i els subsegüents ajustaments d'objectius públics i definició de polítiques correctores (Congdon, Kling i Mullainathan, 2011). Molts d'aquests errors estan basats en considerar com els regulats respondran a les regulacions, i cada vegada s'observa en major mesura que les hipòtesis clàssiques no prediuen acuradament el comportament dels regulats davant d'incentius (per exemple en la fixació d'impostos, subsidis, etc.).

La provisió eficient dels serveis públics demana conèixer el perfil dels usuaris, les seves pautes de comportament, i en general qualsevol de les tècniques que les empreses utilitzen per conèixer el seus clients o usuaris, i oferir-los el millor servei al millor cost. És important no convertir aquest exercici en un objectiu, sinó usar-lo com un instrument per millorar el servei i fer una utilització correcta dels recursos.

Així, caldria establir mecanismes per conèixer regularment el nivell de satisfacció dels usuaris en relació als diferents serveis públics, així com la percepció d'aquells que potser no en són usuaris habituals, però els financen també amb els seus impostos. En general, el disseny i l'execució dels serveis públics sovint es fa amb criteris que tenen poc a veure amb els usuaris i les seves necessitats (més en relació a pautes d'organització interna talment els *deadlines* burocràtics, de distribució de recursos, etc.).

Ahora, cal basar les decisions sobre les noves regulacions en un paradigma més acurat del comportament individual. Algunes de les seves premisses són⁷:

- a. optimització imperfecta: els individus tenen més dificultat en saber què volen que el que el model clàssic assumeix
- b. autocontrol limitat: tot i percebre correctament els propis interessos, els individus poden tenir dificultat executant les tasques necessàries per aconseguir-los
- c. preferències no estàndard: les preferències no sempre són consistents en el temps, alhora que no es basen només en els interessos propis (tenen en compte les preferències col·lectives).

Aquestes limitacions del que s'ha considerat durant molt de temps el consumidor perfecte, no afecten només el regulat i consumidor de les normes, sinó també el propi regulador, sovint sotmès a limitacions cognitives. És a dir, no actua (ni pot actuar) de forma perfectament racional.

Per exemple, és especialment rellevant la tendència de tota persona a acceptar més fàcilment la informació que s'ajusta a creences prèvies de l'individu i a descartar aquella que les rectifica o anul·la (*confirmation bias*); aquesta tendència no desapareix a l'hora de redactar una llei i la influència diferencial dels grups de pressió en funció de si s'alineen amb el que el redactor creu o pensa són més freqüents del que sembla. És també habitual redactar lleis pensant en històries concretes, no en fets.

Ahora, també hi ha un problema de manca d'informació en la valoració de probabilitats i riscos. Malgrat l'abundància de dades, en molts casos els millors tècnics tampoc són capaços de dissenyar quina és la regulació òptima. Molt sovint, no hi ha una resposta o un consens unànim sobre quin sistema o regulació és millor que un altre. Cal doncs treballar per una

⁷ Algunes de les aplicacions d'aquest paradigma es poden veure en els exemples de les regulacions sectorials en la secció 6 d'aquest document.

cultura política i una opinió pública que entengui i accepti aquesta ignorància, i una classe política que no en faci demagògia.

Paral·lelament al problema de la ignorància tècnica, també hi ha decisions que són de caire polític. Si bé l'expert pot proveir una distribució de probabilitats a determinats anys vista, i es pot equivocar, el polític ha de prendre una decisió amb la informació disponible. La decisió política, que tant si és positiva (fer un canvi) o negativa (no fer-lo), té costos i beneficis i difícilment hi ha un òptim social i de consens.

5. L'Administració a Catalunya

La estructura política i administrativa de la Generalitat té poc més de 30 anys, i molts dels organismes adjacents no tenen més de 15 anys. El moment de la transició va ser una oportunitat per crear una administració diferent i moderna a l'espanyola o francesa i sembla que no es va poder aprofitar el moment. Sembla que la lògica ha estat additiva, és a dir, la proliferació d'empreses públiques, organismes autònoms, consorcis, etc. durant l'època d'expansió de l'administració (model que es va fer seguint l'administració espanyola) no ha comportat la desaparició de les unitats administratives que desenvolupaven la competència prèviament. Alhora, aquestes agències no han servit per professionalitzar i independitzar les decisions del polític, sinó per poder contractar i fer despesa saltant-se els mecanismes i les rigideses de la intervenció pública.

El debat intel·lectual sobre la independència de Catalunya és atractiu des del punt de vista que permet analitzar les oportunitats i costos de fer canvis administratius que són cada vegada més necessaris. Permet pensar, per exemple, la possibilitat de dissenyar de zero institucions i regles de joc en el terreny laboral, fiscal i financer. Galí (2012) apunta a dos objectius, entre d'altres, que tindrien una rendibilitat social especialment elevada:

- a. La importància de procediments administratius i judicials simples, ràpids i eficients que maximitzin la seguretat jurídica.
- b. La necessitat d'un nou model d'administració pública basat en els principis d'austeritat, eficiència i servei de qualitat al ciutadà, introduint criteris de gestió empresarial, amb una estricta rendició de comptes i amb incentius basats en la productivitat individual.

6. Regulació i millores administratives segons sectors

Abans de parlar de especificitats per a sectors concrets, es poden pensar en elements transversals i comuns que donin una seguretat normativa. Entre aquestes mesures podrien considerar-se:

- a. Necessitat de majories qualificades per a determinades reformes regulatòries per tal de promoure pensar en termes globals, de país, i en termes de llarg termini. Això reduiria les modificacions normatives cada vegada que hi ha canvi de govern. Caldria establir quines lleis/sectors podrien estar sotmeses a aquest requisit.
- b. Màxima senzillesa possible dels textos: la sofisticació no sempre és sinònim de qualitat.
- c. Facilitació de l'accés telemàtic de les normatives actualitzades.

És evident que hi ha sectors que requereixen una millora regulatòria de forma molt prioritària (per les seves deficiències històriques o pels riscos regulatius que comporta el propi sector) i d'altres que són especialment importants pel lloc estratègic que ocupen en l'economia.

Cal doncs un sistema per identificar quins són aquests sectors prioritaris. Els factors qualitius que identifiquem com a predictors d'una mala regulació sectorial són:

- Proclivitat a desenvolupar biaixos cognitius
- Expectatives de benefici a extreure del sistema
- Gap de remuneració entre regulador i regulat
- Percepció de fallada de mercat i dany associat (ambiental, desigualtat, vides humanes, etc.)
- Complexitat de l'aplicació de la regulació
- Ciència econòmica té una teoria predominant
- Regulador requereix professionals tècnicament molt formats

Segons els barems anteriors es poden classificar els diferents sectors i identificar aquells on és més prioritari un *disseny regulatori de qualitat*. Tal i com veiem a la taula següent (columna resultat), els sectors amb una major necessitat de millora regulativa són aquells en els que s'indica %Alt+ (molt necessitats de proposar millores a la regulació amb l'objectiu de modificar els incentius dels agents) són: el sector financer, l'energètic, l'impositiu, el sanitari i el de treball.

| Sector | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f) | (g) | Resultat |
|-------------------|------|------|------|------|-----|-----|------|----------|
| Aeronàutica | Mig | Mig | Baix | Molt | No | No | Molt | Baix |
| Assegurances | Alt | Mig | Mig | Molt | No | Si | Molt | Mig |
| Consum | Alt | Alt | Alt | Mig | No | No | Mig | Mig |
| Energètic | Mig | Alt | Alt | Baix | Si | Si | Baix | Alt |
| Farmacèutic | Baix | Alt | Alt | Molt | No | No | Mig | Mig |
| Financer | Alt | Alt | Alt | Mig | Si | Si | Molt | Alt |
| Impositiu | Alt | Alt | Alt | Mig | Si | Si | Molt | Alt |
| Incendis | Alt | Baix | Baix | Mig | Si | No | Baix | Mig |
| Sanitari | Alt | Baix | Baix | Molt | Si | Si | Baix | Alt |
| Telecomunicacions | Mig | Alt | Alt | Baix | No | Si | Mig | Mig |
| Treball | Alt | Mig | Baix | Baix | Si | Si | Baix | Alt |

Veiem que alguns d'aquests sectors, com Treball i Sanitat, representen els més troncats de l'Estat del Benestar i de garantia d'una societat més justa, igualitària i meritocràtica, alhora que comporten una despesa enorme a l'administració central i autonòmica.

El sector Energètic, és fonamentalment estratègic.

Els sectors sota la categoria %Mig+, són aquells amb una necessitat de proposar certes millores però no en tots els aspectes del seu funcionament. Serien el de consum, el farmacèutic, telecomunicacions, seguretat interior (incendis) i assegurances.

En darrer lloc, l'únic sector on actualment els incentius dels agents i les regulacions existents estan alineats i no es prioritària una intervenció de millora regulatòria a curt/mig termini (categoria %Baix+) és el sector aeronàutic.

Algunes propostes no exhaustives per a alguns d'aquests sectors serien les següents:

- Treball** (i pensions): abordant la psicologia del consumidor de pensions per atur i proposant solucions per fer millor previsions sobre l'estalvi per a situacions d'atur (vegeu punt 6.1.).
- Sanitat**: potenciar l'ús racional del servei públic redefinint incentius per fer més eficient la inversió pública en sanitat, tant per part del pacient com per part de l'agència de salut (vegeu punt 6.3. per a especificitats sobre el copagament sanitari).
- Educació**: penalització (retallada de subvenció) a escoles concertades que estiguin per sota del percentil 25 de les millors escoles públiques o a escoles públiques que estiguin per sota del percentil 75.

- d. **Impositiu:** cal simplificar el sistema impositiu per fer-lo més eficient, més fàcil per als propis ciutadans i per detectar infraccions (vegeu punt 6.4. per a propostes més desenvolupades).
- e. **Consum:** penalització econòmica a grans empreses en funció de les queixes rebudes en un registre comú (penalització que aniria omplint un dipòsit en diners que es podria fer servir com a complement de la possible indemnització rebuda).
- f. **Energia:** la causa del dèficit tarifari és el desconeixement de la teoria econòmica bàsica (corba de prenentatge en tecnologia) que va donar peu a una infraestimació de la capacitat finalment instal·lada. Com a conseqüència, es va anar generant un optimisme desmesurat en el moment d'establir les primes. Una proposta orientada a la reducció del dèficit energètic seria transformar part del dèficit en bons de renda fixa emesos pel govern (sense que computi com a deute públic), la rendibilitat dels quals estaria sotmesa al comportament econòmic del mix energètic actual.
- g. **Empresarial:** A Espanya es necessiten 28 dies com a mínim per obrir una empresa. Segons l'informe *Doing Business Regulatory Reform* (Banc Mundial, 2012-2013) Espanya ocupa la posició 136 en facilitats per obrir negocis. Si reduïssim al 50% els procediments burocràtics⁸ i un 50% els costos d'accés a xarxa wifi, a més de millorar la llei de protecció als inversors, pujaríem a la posició 28. Són reformes poc complexes d'implementar, sense externalitats i amb resultats de curt termini i reduiria de forma exponencial el desavantatge competitiu de la nostra economia.
- h. **Incentius R+D+i:** davant d'economies emergents que redueixen els costos dels productes a través de la minimització dels costos laborals, només ens queda l'alternativa d'invertir en recerca i desenvolupament per seguir essent competitius. Malgrat que tothom sap que la investigació, per donar resultats, necessita un flux inversor constant, el sector públic, tanmateix, segueix retallant en R+I+D. Alhora, els incentius per a la inversió en investigació en el sector privat són clarament insuficients. Hi ha por al fracàs (recursos privats no inverteixen en opcions de risc) i els incentius fiscals a la R+D+i requereixen beneficis (comptables) immediats, quelcom que no passa als inicis de les empreses innovadores. Cal dissenyar incentius, com ara tenir en compte, dins de la base imposable, els crèdits fiscals que generin les inversions en *start-ups*, incentius que també s'haurien d'estendre a les persones físiques, i no només a les societats. Per exemple, el *Plan de estímulo económico y apoyo al emprendedor*, aprovat pel Consell de Ministres del Govern Rajoy al 20.2.2013 camina en el bon sentit, ja que permet als inversors particulars (business angels) tenir un deducció al IRPF del 15% de l'inversió a *start-ups* (mateix funcionament que l'antiga deducció per inversió a l'habitatge habitual)⁹.

En el que segueix es comenten més específicament propostes sobre la regulació sobre atur, les pensions de jubilació, el copagament sanitari, el sistema impositiu i la regulació sobre transparència de salaris.

6.1. Regulació sobre treball i atur

Demanar, com faria la teoria del lliure mercat, que el ciutadà calculi les seves probabilitats de quedar-se a l'atur i estalvi en conseqüència és demanar molt. Aquest càlcul és extremadament complex perquè demana conèixer, no només la probabilitat de quedar-se sense treball en funció del mercat i de la formació del treballador, sinó també la durada de la desocupació, la flexibilitat en la seva taxa de consum, la capacitat de préstec i de deuteament, la probabilitat d'incrementar el salari amb la una nova feina, etc. Alhora, l'estalvi preventiu per temps d'atur s'ha de compensar amb d'altres estalvi per exemple, per temes de salut, educació, o pensions.

⁸ A Catalunya hi ha 728 tràmits que afecten a les empreses, dels quals 502 són competència de la Generalitat, 103 de l'Estat, 24 dels Ajuntaments i 99 d'altres organismes, principalment, col·legis professionals. Aquests tràmits afecten de forma diferent segons el sector econòmic.

⁹ <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/85EFC4D1-EBAD-4328-91E7-23887B2B7FD7/0/PLANEST%C3%8DMULOFINALDEN2013.pdf>

Fins i tot si existís un mercat privat que calculés amb el 100% de robustesa, l'estalvi preventiu necessari, el ciutadà s'enfrontaria als seus propis problemes humans, com la tendència a ajornar, la infravaloració del risc de quedar a l'atur, etc.

Aquests factors justifiquen, d'una banda, la regulació d'aquest sector per part de l'estat, i alhora apunta elements que han d'estar presents en aquesta regulació, essent un dels la millora de l'estalvi preventiu. Algunes d'aquestes regulacions podrien ser les següents:

- Es podria anar en la línia de promoure (talment es fa amb les pensions) que el propi ciutadà apartés part del seu sou per a aquesta finalitat. El govern de Zapatero va proposar una reforma laboral en una línia similar: es tractava d'un sistema d'indemnització per acomiadament que funcionava com un fons d'estalvi. La proposta es va desestimar, sense un debat en profunditat, perquè l'aportació (1,53% del salari brut del treballador) era a càrrec total de l'empresa (Expansión, 13-4-2010).
- També es podria afavorir l'endeutament (limitat) d'aquells aturats disposats a tornar els diners en el moment d'entrar al mercat laboral, per exemple, mitjançant instruments que obliguin a vincular el retorn dels diners al nou sou obtingut.
- El principal incentiu actualment en vigor per reduir el temps a l'atur és el límit temporal del cobrament de l'assegurança d'atur. Les evidències apunten que la modificació d'aquest límit no tindria l'impacte esperat.
- Una alternativa seria vincular beneficis o penalitzacions al cobrament de l'atur en funció d'un nombre concret de contactes laborals setmanals realitzats efectivament (bàsicament, entrevistes) . Una altra possible regulació de qualitat seria donar incentius a les agències d'ocupació i les ETT, en funció de la seva eficàcia.
- Així mateix s'haurien d'explorar solucions per ajustar les expectatives entre els sous que hom espera aconseguir (expectatives basades en sous passats) i el valor actual d'aquests sous. Per superar aquestes expectatives, es podria crear una "assegurança de pèrdua de salari" que cobris la diferència del nou sou d'un ciutadà, respecte al que obtenia en el seu treball anterior abans de quedar-se a l'atur. Això reduiria temporalment la percepció de pèrdua de sou i alhora es milloraria la taxa de col·locació d'aturats.
- La *Behavioral Unit* o *Nudge Unit*¹⁰, organisme depenent del primer ministre David Cameron, va trobar que aquells aturats que es van comprometre a desenvolupar un pla d'acció de cerca de feina de 14 dies, van augmentar la probabilitat de trobar feina durant els següents tres mesos en un 20% més que els aturats que no es van comprometre.

6.2. Regulació de les pensions de jubilació

La regulació de les pensions de jubilació és un altre dels temes delicats de la nostra política-econòmica i que comparteix, amb la regulació de les pensions d'atur, les limitacions dels individus per fer càlculs privats per a la seva jubilació futura que afectarien tant l'estalvi individual com el consum vital durant la seva etapa laboral activa.

De nou, el càlcul és molt complex: cal fer estimacions sobre quant estalviar per a la jubilació i com i on invertir el estalviat (implica projectar fluxos d'ingressos, incorporant rendibilitats i volatilitats dels actius on invertim, etc.). Demana, alhora, autocontrol per posposar el consum que podríem fer avui en previsió de la despesa durant la jubilació (no és en va que els sistemes

¹⁰ Aquesta unitat funciona des del 2010 i és l'encarregada de portar a terme anàlisis experimentals controlades sobre l'eficiència de polítiques públiques (per exemple, política social, tributària, econòmica, laboral, sanitària o mediambiental). Aquest tipus d'anàlisi està donant molt bons resultats en termes d'estalvi de recursos públics i guanys en eficàcia de moltes polítiques públiques (<https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>).

de pensions públics impedeixen el rescat anticipat, exceptuant causes de força major (atur de llarga durada, malalties greus, etc). A això cal afegir una fallada de mercat davant l'asimetria d'informació.

Amb tot, la regulació en el tema de pensions és un desafiament important i hauria de combinar una assegurança pública de pensions (entès com a element d'una economia social i justa) i alhora potenciar cert estalvi privat. Des de l'anàlisi tradicional sobre les pensions s'ha entès la Seguretat Social com un mecanisme de desincentivació a l'estalvi privat. No obstant, des de la psicologia econòmica, fins i tot sense Seguretat Social, els individus fallarien en la seva capacitat d'estalvi i planificació per al seu futur.

L'estat no regula les pensions doncs pel seu afany intervencionista, sinó perquè és la única manera d'assegurar que la població visqui amb certa dignitat durant la seva vellesa.

Algunes vies de millora de la regulació sobre pensions de jubilació podrien ser les següents:

- Cal potenciar un estalvi que sigui més fàcil, per exemple, combinar les pensions públiques amb plans automàtics d'estalvi, tal com articula la *Individual Retirement Account* (2011) aprovada per l'administració Obama.
- Malgrat els incentius fiscals als plans de pensions (via deducció en IRPF, per exemple), l'estalvi no augmenta. Podria ser molt més efectiu que l'actual deducció fiscal del 15% en IRPF per aportació a plans de pensions (difícil de quantificar per a un ciutadà) es convertís en una aportació equivalent a aquesta deducció per part de l'estat, en el seu pla de pensions.
- Per evitar reduir l'impuls al consum immediat es podria potenciar que les entrades de diner puntuals i importants (per exemple, en el retorn de la declaració de la renda) es canalitzessin cap a l'estalvi i cap a plans de pensions. A Estats Units des del 2007 els ciutadans poden dividir les devolucions de renda (*split tax refunds*), canalitzant part de les devolucions a plans de pensions o compra de deute públic, per exemple.
- Cal incrementar l'educació financera dels ciutadans, quelcom que només adreçaria la incapacitat dels ciutadans degut a la seva desconeixença, per estalviar per a la jubilació. L'educació seria infructífera davant els errors d'apreciació del risc, procrastinació o excés de confiança.
- Una política de comunicació transparent i fàcil d'entendre per part de la Seguretat Social podria millorar les taxes d'estalvi de la població. Més enllà del full de vida laboral, caldria informar per exemple, sobre els beneficis potencials que el ciutadà podria esperar de seguir o no amb la seva tendència de cotització, entre altres coses.
- L'estat també ha de determinar l'edat de jubilació, tema complex que incorpora inputs sobre les preferències personals, l'esperança de vida, l'estatus laboral de la parella, etc. Incentivar la pre-jubilació no ha estat pas una mesura bona per a l'economia dels individus, malgrat la gran acceptació social que ha tingut.
 - Una mesura recent ha estat carregar a les empreses que tinguin beneficis amb el cost de la desocupació dels seus pre-jubilats.
 - D'altra banda, als treballadors pre-jubilats se'ls hauria de poder permetre el retorn al mercat laboral. O fins i tot es podria combinar una mitja jornada laboral amb una mitja jornada de pensionista, incloent la desaparició de l'obligació de cotitzar per a jubilats que treballin.

6.3. Copagament sanitari

El copagament sanitari s'ha venut com un instrument per controlar l'abús dels serveis sanitaris públics.

- La teoria econòmica clàssica assigna els preus de copagament a través del principi d'elasticitat de demanda (ED). Si l'ED és alta (petits canvis en el preu fa variar les

opcions de consum) voldrà dir que el servei pateix d'un ús excessiu o que el seu valor social és baix. Així, a major ED, preus de copagament més elevats.

- Tanmateix, segons el marc d'economia del comportament, una alta ED no significa valor social baix i, per tant, no comporta necessàriament preus de copagament elevats: pacients amb tractaments de llarga durada i amb situacions econòmiques molt sensibles als increments de preu, poden optar per %autoavaluacions mèdiques+, sense valorar riscos mèdics que en d'altres circumstàncies podrien ser molt rellevants.

Segons Rafael Bengoa (2012), ex-conseller del govern basc i actual assessor de Obama per a la reforma sanitària, afirmava que el copagament no serveix per a fer un ús més racional del servei públic, sinó que pot produir un augment del servei d'urgències per part dels malalts crònics més endavant i amb costos més elevats¹¹.

Bengoa proposava incorporar anàlisis de estratificació de malalts (per exemple, fent servir eines de tractament de dades per controlar millor el risc d'aquests malalts), és a dir, un sistema de telemedicina o medicina electrònica online per evitar repeticions de tests o proves, comprovar les medicacions prescrites, etc.

El propi Bengoa apuntava que en una prova pilot al Regne Unit aquest tipus de mesures ha suposat una caiguda de 15% de visites a urgències, un 14% de visites a especialistes i una caiguda de la mortalitat.

6.4. Regulació impositiva

Segons la teoria estàndard, són eficients aquells impostos que generen la mínima distorsió en les decisions dels agents econòmics, és a dir, la teoria suggereix incrementar els impostos de productes amb elasticitat de demanda baixa (per exemple, el tabac). Malgrat que aquesta és una estratègia que pot servir per no distorsionar el consum, el ciutadà falla a l'hora de percebre impostos que són invisibles dins del preu final de venda (*tax salience*).

I no només això. La creació d'una taxa per contaminació de cotxes, per exemple, pot no acabar traduint-se en una reducció de la contaminació, justament perquè el seu pagament pot tenir l'efecte comportamental %llibertador+ que: %pagada la taxa, llibertat per contaminar+.

El ciutadà, en definitiva, no té informació complerta per tal de decidir sobre el seu consum i estalvi. Si la informació estigués diferenciada, el ciutadà podria ajustar el seu nivell de consum general o, com a mínim, el govern tindria una informació més fidedigna sobre les preferències de consum.

Per altra banda, i des d'una perspectiva més general, el sistema impositiu és excessivament complicat, quelcom que el fa ineficient (despesa en temps i recursos) i en dificulta, alhora, el seguiment de les infraccions. Per exemple, degut a la complexitat del nostre sistema tributari, a Espanya es dediquen 167 hores anuals de promig per pagar impostos (un mes de treball)¹². Segons l'informe *Paying Taxes* (2013), reduir la complexitat del sistema fiscal faria pujar el PIB un 0,25% (de promig).

6.5. Regulació sobre transparència: l'exemple dels salaris

Arran de la multiplicitat de casos de corrupció dels darrers mesos, és constant la demanda de transparència informativa en tots els camps: financer, estadístic, remuneracions, etc. Aquesta demanda, que sorgeix àmpliament en diversos mitjans de comunicació i també per part

¹¹ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/04/14/paisvasco/1334422268_597948.html

¹² Suïssa i Luxemburg dediquen només 59 i 63 hores respectivament.

analistes i experts, inclou, entre d'altres, l'obligació de fer pública determinada informació, tant a empreses privades, als ciutadans i als propis ens governamentals.

Tanmateix, la transparència en l'acció pública i la informació política és un tema delicat. Talment apuntava Sunstein (1990) en una de les seves paradoxes (vegeu punt 2), els requeriments sobre transparència informativa poden arribar a produir més confusió i fins i tot menys informació, tant per les majors capacitats que es demana al ciutadà per processar la informació disponible de major nivell tècnic, com perquè la demanda d'informació completa pot endarrerir molt la publicació d'aquesta informació per part dels diferents organismes.

Ahora, a aquestes paradoxes hem d'afegir la sensibilitat de la negociació política, sobretot en un context en que el consens i la negociació (llegides sovint per part de la ciutadania com signes de debilitat) no donen rendiments polítics. En aquest sentit, saber que les converses i les negociacions podran ser exposades a la llum pública, exerceix molta pressió sobre la deliberació i poc marge a la negociació; pot coartar el debat i obrir-lo a les pressions dels lobbies. Ahora, una informació completa dels processos de regulació, pot comportar quasi de forma immediata propostes i processos de contra-regulació.

Una altra de les paradoxes de regular en favor d'una major transparència, són els efectes imprevistos en el comportament dels individus en implementar-se aquella regulació. Un exemple és la obligació de fer públics els salaris dels executius i directius de determinades empreses, que contràriament a la contenció de sous que es volia aconseguir amb la llei, es va produir un augment indiscriminat de sous¹³.

En aquest cas, el problema no són només els sous, sinó que l'augment de salaris no es justifica per la creació de valor per a l'accionista. Per tant, una mesura lògica, seria lligar la retribució de sous a l'aprovació de l'accionista. En aquest sentit, el 2012 s'ha introduït a Espanya el vot consultiu en les juntes generals d'accionistes sobre el sou dels seus consellers.

Una altra mesura pal·liativa dels efectes perniciosos que pot tenir la regulació de transparència sobre salaris seria incrementar la mida del grup de comparació, de manera que el resultat de la comparació potenciï la felicitat relativa de l'individu que es compara (Ariely, 2008). Per exemple, l'obligació de publicar sous interns podria anar acompanyada de publicar-los en relació al sou mitjà a Espanya.

Així doncs, el debat es mou entre els extrems de total opacitat i transparència total, ambdós dels quals semblen exclosos d'una bona pràctica política. Es tracta de saber quins són els criteris de bon govern i ètica política que regeixen la transparència per tal que aquesta es faci en favor del ciutadà i tenint en compte quin són els costos d'implementar la normativa sobre transparència per als organismes i quins són els potencials efectes que aquestes normatives poden tenir en el comportament dels ciutadans. En tot aquest procés, caldria millorar els controls polítics, i específicament, el control parlamentari dels *policy makers* i dels organismes independents.

7. Agència d'assumptes regulatoris vs millora de structures existents

Una vegada establerta la necessitat de millora del sistema normatiu el debat se situa en quina estructura o institució pot supervisar, monitoritzar i homogeneïtzar les metodologies de regulació, dotant-les d'elements de la nova psicologia del comportament.

Una de les fórmules seria una estructura o arquitectura institucional que facilités l'avaluació de les normatives en elaboració i la seva articulació amb el cos normatiu existent. No existeix a

¹³ Es va donar als Estats Units el 1993 o a Espanya (a través de la CNMV) quan es va obligar a les empreses cotitzades a publicar el sou dels seus executius/directius de manera individualitzada.

Catalunya o Espanya una agència d'avaluació de polítiques reguladores que dictaminin *ex ante*, basant-se en anàlisis cost-benefici, la idoneïtat de certes regulacions i proveeixi d'una metodologia homogènia. Encara en menor mesura existeixen anàlisis *ex-post* dels efectes (positius o negatius) que hagi pogut tenir una regulació o política pública¹⁴. Per exemple, el Tribunal de Comptes fa poc va publicar al BOE un estudi sobre l'impacte del Plan E de Zapatero (8.000 milions d'euros). L'estudi conclou que el 70% de les obres municipals finançades a través d'aquest pla no necessitaven realment el finançament. Alhora, apunta a que tan sols un 4% del empleats contractats com a conseqüència del Plan E continuen actualment treballant¹⁵.

Un exemple d'una arquitectura que facilita l'avaluació de les normatives és l'*Office of Management and Budget* (OMB) d'EEUU. Aquest organisme, que depèn directament del president, té entre les seves tasques, la coordinació i revisió de la totalitat de la regulació que emana de les agències federals, perquè aquestes reflecteixin les prioritats del president, l'adherència a les lleis i que els impactes econòmics d'aquestes regulacions siguin avaluats amb anàlisis robustes. Entre alguns dels principis de l'organisme està el de regular exclusivament quan els beneficis (incloent els intangibles) superin els costos, fer anàlisis alternatives quan les accions públiques superin determinades quantitats monetàries, aplicar enfocaments alternatius (cost/benefici, efectivitat del cost i anàlisi dels efectes redistributius) i finalment, tractament de la incertesa. Alhora, l'organisme també fixa estàndards que serveixen homogeneïtzadors de la resta d'agències reguladores federals. Curiosament, introdueix alguns elements de la *behavioral finance*, advertint a les agències reguladores potencials comportaments dels consumidors, tals com confiar en les regles heurístiques, la tendència a ser optimistes/pessimistes en les previsions, etc.

Tot i que aquesta estructura ha funcionat bé als EEUU, cal ser cauts en la implantació d'estructures que han funcionat en un altre país, donat que el seu trasllat al nostre context, degut a la cultura política i administrativa, el capital humà disponible i els inputs locals, pot tenir resultats molt diferents. Així, allò que funciona bé en un altre país, cal veure com es trasllada al nostre context, sigui una normativa o una estructura administrativa en particular.

En aquest sentit, no és tan important reproduir literalment una normativa o una estructura, sinó identificar els principis en què es van inspirar els canvis produïts en el país d'origen i analitzar com es podria aconseguir el mateix en el nostre context polític atesos els antecedents històrics amb què comptem.

Un organisme o agència d'afers regulatoris amb competències similars a les proposades en el cas americà podria comportar un salt cap endavant cap a un sistema normatiu de qualitat.

Un avantatge d'una institució d'aquestes característiques seria la seva perspectiva transversal sobre diferents temàtiques, un major impuls per a facilitar un sistema normatiu de qualitat i una menor influència de conflictes interns i motivacions polítiques. Tot i així, tal i com hem comentat, anteriorment, la seva articulació diferiria del cas americà.

¹⁴ Actualment els textos dels avantprojectes de llei (també els que són d'aplicació a Catalunya) solen acompanyar d'una memòria on es justifiqui la necessitat, unicitat i oportunitat de la normativa per assolir els objectius que busca. La memòria també incorpora els efectes legals sobre d'altres normatives (derogacions, modificacions, etc.) així com dels efectes directes i indirectes (sobre ciutadans, empreses, etc.), els costos associats, etc. Les competències d'avaluació de les memòries recauen actualment en el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, qui han de donar el seu vist-i-plau a la proposta abans de l'òrbita de la tramitació. Tot i així, la majoria d'aquests documents són un pur formalisme de cara a l'aprovació d'una llei que de totes maneres s'acabarà aprovant.

¹⁵ <http://www.elconfidencial.com/espana/2013/05/01/el-70-de-las-obras-del-primer-plan-e-de-zapatero-no-eran-necesarias-para-los-municipios-120007/>

Una diferència important és que en el nostre context el govern té la facultat de desenvolupar lleis, de manera que es mostren recelosos de qualsevol activitat d'organismes autònoms o independents com el Banc d'Espanya o la CNMV (Comissió Nacional del Mercat de Valors) que dicti o supervisi les seves tasques. El 1988 es va establir la facultat reglamentària dels organismes independents només en casos de delegació explícita d'una norma de rang superior, el que ha impedit a la pràctica que els organismes independents puguin desenvolupar les seves funcions. Actualment, aquests organismes a Espanya tenen principalment funcions supervidores, més que reguladores. Caldria preveure l'ampliació de la capacitat de desenvolupament reglamentari dels organismes reguladors.

Si aquest canvi es pogués produir, algunes de les competències i característiques d'una agència, o de qualsevol organisme que s'encarregués de la supervisió reguladora, serien les següents:

- Hauria de ser una agència completament transversal i evitar duplicitats. Cal evitar, en qualsevol cas, que aquesta una nova estructura administrativa es converteixi en un filtre més, sense que s'eliminin competències o òrgans anteriors.
 - Una proposta alternativa seria renovar les institucions existents en la mesura del possible, atès que és difícil que desapareguin. Institucions com el Tribunal de Comptes o el Consell Econòmic i Social podrien adquirir competències reguladores. Això demanaria canviar radicalment les funcions d'algunes d'aquestes institucions.
 - Existeixen algunes institucions en el nostre context que són exemples de bon funcionament, talment CNMV. D'altres, han estat més o menys afortunades depenent de la iniciativa política. Per exemple, l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i Qualitat dels Serveis (AEVAL) que depèn del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, va funcionar bé en el seu començament, però ha perdut la seva embranzida crítica inicial. Caldria preveure mecanismes per garantir el funcionament d'aquestes institucions independentment de la iniciativa governamental.
 - Seria important, en aquest cas, estudiar les complementaritats entre institucions. No es tracta de veure quina institució s'introdueix, sinó com es genera un marc de presa de decisions col·lectives millor.
- Hauria de tractar-se d'una agència o institució que tingués un mínim d'independència garantida, però que alhora tingués la solvència institucional suficient per evitar la paradoxa de les agències "independents" que apuntava Sunstein, és a dir, per protegir-la de les pressions dels diferents grups de poder.
 - Una possible estructura seria fer-la dependre directament (i només a nivell formal) de la presidència del govern (tot i que en el nostre cas caldria veure fins a quin punt això significaria polititzar-la) o del propi parlament.
 - Una altra possible forma de funcionament seria nomenar un consell internacional d'experts, tot i que s'haurien d'impedir els alineaments polítics i la seva experticitat no és garantia de manca de biaixos.
 - També es podria pensar en una estructura mixta, amb experts externs (fins i tot internacionals) i amb recolzament estructural i protecció d'influència interna.
 - Es podrien establir connexions amb institucions similars i paral·leles a nivell europeu i internacional. És a dir, intentar coordinar agències a nivell supraestatal i europeu, el que protegiria les institucions de pressions locals.
 - A Espanya hi ha un problema de captura greu: més del 70% de les empreses tenen polítics en el seu consell d'administració (xifra semblant a la de Pakistan). Donada aquesta realitat, caldria establir mesures per regular els efectes negatius d'aquestes pràctiques.

- Ahora, caldria que l'agència o la institució en qüestió estigués sotmesa al rendiment de comptes parlamentari.
- Independentment del rendiment de comptes parlamentari, caldria promoure procediments de debat de les iniciatives reguladores molt més amplis i substancials.
 - Part d'aquest debat es podria impulsar si existís, per exemple, de forma similar a com es realitza en el Regne Unit, comissions de prestigi a qui se'ls encarrega informes sobre temes rellevants i potencialment subjectes de canvis regulatoris. Existeix a Espanya l'antecedent de l'estudi sobre la reforma de la sanitat desenvolupat per la Comissió Abril (1991). Part dels experts d'aquestes comissions haurien de donar el seu temps a canvi de les contraprestacions per incompatibilitats que reben a l'abandonar els seus càrrecs públics. Aquests grups haurien d'estar formats per persones de diferents àmbits i perfils i comptar amb un coordinador i un calendari de treball específic. Els informes resultants haurien de servir per centrar el debat polític i públic.
- El circuit de funcionament sobre aspectes regulatoris podria ser el següent:
 - Els ministeris i d'altres agències competents proposarien lleis o reformes de lleis, que arribarien al Parlament. L'agència rebria només aquells esborranys de regulació que tinguessin un impacte material en l'economia (mesurat sobre el percentatge del PIB o sobre la població/col·lectiu potencialment afectat), i els analitzaria sota un enfocament transversal aplicant anàlisis de psicologia econòmica. Si l'anàlisi és positiva, l'esborrany seguiria la seva tramitació parlamentària; en cas d'una anàlisi negativa, es demanarien les esmenes pertinents.
 - Caldria valorar, depenent del sector, en quin moment del procés d'elaboració de la política pública cal garantir una major independència, i en quin moment, s'han d'establir consultes entre agències, govern i altres actors polítics.
 - Hauria de poder especificar quines de les seves recomanacions han de ser revisades (es pot pensar en les normes amb impacte econòmic significatiu) i quins són simple "suggeriment tècnica".
- Els principis que haurien de guiar la intervenció de l'agència es poden inspirar en la OIRA dels Estats Units, amb alguns matisos:
 - Només es pot regular quan els beneficis (incloent els intangibles) superin els costos.
 - Necessitat de fer anàlisis alternatives quan es tracti d'accions públiques superiors a 100 M\$ anuals. Addicionalment, per a aquestes mesures, caldria un suport parlamentari més ampli que la majoria simple per tal de garantir acords de país en qüestions importants.
 - Aplicació d'enfocaments analítics alternatius: anàlisi cost/benefici, efectivitat del cost i anàlisi, efectes redistributius, i tractament de la incertesa (taxa de descompte). La tasca que desenvolupa al Regne Unit la *Behavioral Unit*, repetim, es digne d'estudi en aquest sentit.
 - Fixació d'estàndards que servissin com a component homogeneïtzador de la resta d'agències regulatòries.

Referències

- Ariely, D. (2008). *Las trampas del deseo: Cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*. Madrid: Ariel.
- Bengoia, R. (2012, 15 de abril). Con copago, en tres años volverá la deuda y Bruselas pedirá más. *El País*, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/04/14/paisvasco/1334422268_597948.html
- Congdon, W.J., Kling, J.R., i Mullainathan, S. (2011). *Policy and Choice-Public Finance through the lens of Behavioral Finance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- EFE (13-04-2010). *Ventajas e inconvenientes del modelo austriaco que inspira la reforma laboral del Gobierno*, <http://www.expansion.com/2010/04/13/economia-politica/economia/1271176015.html>
- European Commission (2005). *Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment*. Es pot consultar a <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0535:FIN:ES:PDF>
- Galí, J. (2012, 14 d'octubre): La independència per fer què?, *La Vanguardia*.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch Ed.
- Sunstein, C.R. (1990). Paradoxes of the regulatory state. *University of Chicago Law Review*, 57, 407. 441.
- Wolf, M. (2007, 21 de juliol). The growth of nations. *Financial Times*.