



# Despesa social i creixement econòmic.\* Els models

Per **Guillem López Casasnovas**, catedràtic d'economia de la  
Universitat Pompeu Fabra

## Introducció

La rellevància de la qualitat de la despesa pública pels seus efectes sobre el desenvolupament econòmic i social és remarcada pel pes quantitatiu important que té avui el sector públic a l'economia. Quan veiem que a la majoria dels països occidentals la participació pública representa entorn de la meitat del PIB, és clar que hi sobren paraules per entendre que el bon funcionament d'una economia, i del progrés social en conjunt, pot dependre molt bé de com opera el sector públic a la pràctica, en la manera com interfereix els processos de creació i distribució de la riquesa.

Resulta temptador, en aquest sentit, buscar algunes regularitats en els efectes que la composició de la despesa pública provoca en el creixement, a partir de les bases suposadament ideològiques o normatives que inspiren el paper dels estats en els sistemes econòmics.<sup>1</sup>

## I. Despesa pública i models econòmics: les dades

Efectivament, una comparació dels graus d'assoliment de diferents països desenvolupats es pot tipificar a partir de la importància quantitativa (esforç i orientació) de la seva despesa pública en termes de PIB. Així passa entre els anomenats models economicosocials angloamericans (Austràlia, Canadà, Nova Zelanda, Regne Unit i Estats Units), mediterranis (Grècia, Itàlia, Portugal i Espanya),

continentals (Àustria, Bèlgica, França, Holanda i Alemanya) i nòrdics (Dinamarca, Finlàndia, Noruega i Suècia).<sup>2</sup> Les dades identifiquen, en termes mitjans, una ràtio del 38,1% de pes de la despesa pública/PIB per als models angloamericans (en un interval que abasta del 34,2 al 43,9, amb el Regne Unit en un dels extrems, que per dimensió s'assemblaria als mediterranis); els mediterranis, amb una mitjana de despesa pública/PIB del 46,9 —dintre d'un rang que va del 38,6 al 52,0, i en el seu extrem inferior Espanya, que a aquests efectes podria considerar-se angloamericana—; el continental, amb una ràtio del 49,7 (en un rang del 46,8 i el 53,4), amb França a l'extrem superior, valorable com a nòrdic a efectes quantitatius; i el dels països nòrdics, amb una mitjana del 52,7, i un rang que va del 46,4 fins al 57,3. Convé remarcar que si l'agrupació es realitzés, però, en termes de despesa social/PIB, en lloc de la totalitat de la despesa pública, el clúster angloamericà es distanciaria encara més clarament de la resta, amb un 17,4 de mitjana els primers, i entre el 22,4 i el 26,9 per a la resta de models, com ara els que hem caracteritzat.

## II. Despesa pública i models econòmics: les correlacions

A partir de les dades anteriors, aquests indicadors del pes de la intervenció pública en l'economia es poden correlacionar amb diferents mesures de resultats, de

“Una comparació dels graus d’assoliment de diferents països desenvolupats es pot tipificar a partir de la importància quantitativa (esforç i orientació) de la seva despesa pública en termes de PIB.”

manera que es poden observar alguns patrons d’interès. Així, variables com: la pobresa de majors de 65 anys, la pobresa infantil de llars monoparentals, la renda relativa del grup de discapacitats –a l’efecte de valorar el seu grau d’exclusió–, el coeficient de Gini de distribució de la renda, la ràtio de rendes del percentil del 90% respecte del primer decil, la participació de la dona en el mercat de treball, l’esperança de vida i la mortalitat infantil, la despesa en educació primària per a infants menors de 3 anys, les puntuacions PISA per a l’escolarització, els indicadors de capital social... i també les variables de creixement econòmic, ocupació i productivitat, serien mesures de resultats destacables.

En concret: (i) referent a la pobresa de majors de 65 anys, els països continentals europeus i els nòrdics estan clarament situats per sota (entre la meitat i un terç) de la major pobresa que exhibeixen la resta. De fet, els continentals tenen en aquesta qüestió una mitjana millor que els nòrdics. Els models continentals mantenen un registre encara pitjor que els mediterranis en un indicador tan contundent com el de la pobresa infantil de llars monoparentals (29,6 els continentals, 25,7 els mediterranis i 9,2 els nòrdics), tot i que per al conjunt de la pobresa infantil, els models continentals superen els mediterranis (10,6 versus 14,6).

Pel que fa a la renda relativa del grup de discapacitats, (ii) els models continentals se situen en millor posició que els nòrdics, i ambdós estan molt allunyats dels indicadors de la resta de països. De manera similar es comporta el coeficient de Gini, tot i que s’observen algunes sobreposicions transversals, amb un clúster “mediterrani” encara pitjor que l’angloamericà. D’altra banda, la variable de



**Guillem López i Casasnovas.** Llicenciat en ciències econòmiques (Premi Extraordinari, 1978) i llicenciat en dret (1979) per la Universitat de Barcelona, va obtenir el seu doctorat en economia pública per la Universitat de York (Regne Unit, 1984). Ha estat professor a la Universitat de Barcelona, *visiting scholar* a l’Institute of Social and Economic Research de la Universitat de Sussex (RU) i a la Graduate

School of Business de la Universitat de Stanford (EUA). Des del juny de 1992 és catedràtic d’economia de la Universitat Pompeu Fabra (UPF). Entre 1994 i 1997 ha estat vicerector d’Economia i Relacions Intrenacionals de la UPF i degà de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. El 1996 va crear el Centre Especial de Recerca en Economia i Salut (CRES-UPF), que ha dirigit fins fa poc.

classificació que separa millor nòrdics i continentals de la resta (amb poques diferències entre angloamericans i mediterranis) és la ràtio de rendes del percentil del 90% respecte del primer decil: 4,6-4,7 per a aquest darrer versus 3,3-2,9 per a aquells primers.

Quant a la participació de la dona en el mercat de treball, les majors diferències es troben entre els mediterranis i la resta (i no dintre d’aquest clúster). En concret, per als vectors de despesa funcional, (iii) en sanitat no es detecten biaixos de grup en la ràtio despesa pública/depesa privada (a cap país, incloent-hi els nòrdics), el pes de la despesa sanitària privada no baixa del 18%, amb uns percentatges sorprenentment alts per a Finlàndia i Canadà. Respecte a l’esperança de vida o mortalitat infantil, la classificació en grups feta de la manera anterior aporta molt poca informació, atesa la seva diversitat. Aquestes ràtios es relacionen millor amb el grau d’obertura de la frontera d’aquests països (els sistemes angloamericans són més oberts a la immigració), ja que és la variable que millor s’associa a la desigualtat de renda, (iv) en l’àmbit de l’educació, en termes de l’esforç despesa total/PIB que fan els distints estats, els països mediterranis queden a la cua, mentre que la resta formen un grup bastant compacte. Aquesta conclusió varia si es considera la composició pública/privada de la despesa, diferenciant-se els nòrdics amb un 90% de la despesa pública sobre el



total. De la resta, destaca el cas d'EUA en sentit contrari a allò que abans observàvem, marcant el seu valor la mitjana del grup angloamericà.

On es donen més diferències és (v) en la despesa en educació primària per a nens i nenes menors de 3 anys. Els nòrdics dupliquen pràcticament la mitjana de la resta. Malgrat tot, en estudis superiors (universitaris i *colleges*), els angloamericans tenen un pes poblacional del col·lectiu indicat similar al dels nòrdics, diferenciant-se ambdós grups clarament de la resta. Atenent les puntuacions PISA, els sistemes angloamericans superen una mica els nòrdics i els continentals, mentre que queden a la cua clarament els mediterranis (en aquest sentit, els EUA podrien encaixar perfectament en el grup dels mediterranis a causa, previsiblement, de la composició de la seva població).

Finalment, pel que fa al capital social, el pitjor graó l'ocupen els mediterranis, per sota dels angloamericans (en qüestions com ara el tant per cent de població que confia en els altres).

Només els països nòrdics es distingeixen clarament de la resta en el conjunt complet d'indicadors. Malgrat això, el comentari anterior canvia si es prenen en consi-

**“La major part dels estudis conclouen que la despesa pública podria ser molt millor del que és ara i molt més eficient. Però, per això, els governs haurien d'adoptar millors institucions i concentrar-se en aquelles activitats que estan en el nucli dur de les activitats públiques i no en altres que es poden remetre millor a la responsabilitat privada dels ciutadans.”**

deració variables de creixement econòmic, ocupació i productivitat.

Així, (vi) en renda per càpita (dòlars PPP), els mediterranis se situen un 25% per sota de la mitjana global de manera sistemàtica, mentre que la resta se situa a nivells



bastant similars. Però més enllà del nivell, sí que s'observen biaixos sistemàtics en les taxes de creixement: del 1990 al 2004, el model angloamericà reproduceix un registre molt notable, clarament diferenciat de la resta, i encara seria major si el cas del Regne Unit no esbiaixés en certa mesura la mitjana cap a baix.

En el desglossament de fonts del creixement del PIB per hora treballada, el factor decisiu que col·loca millor els angloamericans és el creixement de la productivitat multifactorial, que en el període analitzat (1995-2002) supera clarament els nòrdics, tot i que entre ells no s'observen diferències en productivitat per hora treballada (molt per sobre dels mediterranis, que resten clarament a la cua).<sup>3</sup>

En el referent de com es relaciona el dèficit pressupostari amb el creixement, les dades semblen avalar que tenir un deute escàs potencia un major creixement econòmic. En aquest potencial, els angloamericans encapçalen posicions en creació d'ocupació de forma destacada, duplicant la mitjana global i molt per sobre de la resta. Pel que fa a la participació del treball en el total de la població, les diferències més grans es troben entre els mediterranis i la resta, i dintre dels primers, les variacions, les marca bàsicament la participació femenina.

Finalment, (vii) els angloamericans configuren un perfil de fort impuls al creixement de les inversions, de manera molt destacada per sobre dels nòrdics i sobretot de la resta, amb entrades importants de capital estranger a la vista de la seva major obertura econòmica (superat en aquest cas tan sols en aquest indicador pel grup de països continentals).

Quant a la inversió en R+D i el pes dels investigadors en la població ocupada, etc., són els nòrdics els que es diferencien clarament de la resta, quasi un 50% per sobre dels angloamericans.

En conjunt, l'índex de competitivitat dels angloamericans és una mica superior al dels nòrdics (amb una mitjana del grup molt influenciada pel pes dels EUA, mentre que els nòrdics són més homogenis en el seu comportament individual i conjunt en aquesta dimensió), diferenciant-se molt clarament ambdós grups de la resta.

Sembla, per tant, que sí hi ha un balanç compensatori, entre les variables que millor recullen els rendiments socials dels diferents models hi ha el binomi creixement (productivitat) / equitat (cohesió social).

En resum, el debat sobre el paper de l'Estat s'ha traslla-

dat els darrers anys cap a la valoració de l'eficiència i el sentit final de les activitats públiques. Una literatura acadèmica creixent ha investigat el rol del sector públic en les funcions d'estabilització, assignació i a l'efecte distributiu de la despesa pública. També ha avaluat, però, el paper de les regles i de les institucions i l'abast de privatització d'algunes activitats públiques. En aquest sentit, la major part dels estudis conclouen que la despesa pública podria ser molt millor del que és ara i molt més eficient. Però, per això, els governs haurien d'adoptar millors institucions i concentrar-se en aquelles activitats que estan en el nucli dur de les activitats públiques i no en altres que es poden remetre millor a la responsabilitat privada dels ciutadans.

Més enllà de l'anàlisi anterior, més de cràcter quantitativa —macro—, resulta rellevant no tan sols la composició de la despesa, sinó també la manera com aquesta es gestiona. Es tracta d'un camp d'anàlisi més qualitatiu per fonamentar en els principis bàsics una bona gestió pública que millor s'adiu amb factors que repercutixin positivament en la generació d'un entorn favorable per al creixement i que incrementin la qualitat i l'eficiència dels serveis públics. És a través de l'estudi de casos i la descripció d'experiències concretes —micro—, que els països han d'aprendre de les millors experiències i garantir així, per la via de l'emulació de les pràctiques observades, l'impuls que poden donar (efectes d'arrossegaments i tractors) aquestes noves modalitats de gestió per al conjunt de l'economia en un cercle virtuós de desenvolupament econòmic i social alhora



\*: Aquest apartat es desenvolupa amb diferent extensió al llibre del mateix autor *La qualitat de les polítiques públiques al servei del creixement econòmic*. Centre d'Economia Industrial, UAB, 2008.

1: Un text força recent sobre la matèria és: Brooks, N. i Hwong, T. "The Social Benefits and Economic Costs of Taxation", Canadian Centre for Policy Alternatives, desembre de 2006.

2: Tot i que un tret de classificació més distintiu seria parlar de països amb superàvit pressupostari o en dèficit, de manera que quedarien, amb excepcions, els sistemes angloamericans i nòrdics entre els primers, i els mediterranis i continentals entre els darrers.

3: Se sol apuntar que l'àmplia diferència observada entre europeus i americans en hores treballades té a veure amb el tipus impositiu marginal sobre la renda, de manera que els angloamericans treballen com a mitjana 1.824 hores a l'any, mentre que els nòrdics treballen 274 hores menys!



# Finançament insuficient i dèficit fiscal creixent: el taló d'Aquil·les del Sistema català de serveis socials

**Per Elisenda Paluzie,  
professora de teoria econòmica a la UB**

La Llei de serveis socials aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2007 converteix l'accés als serveis socials en un dret subjectiu de caràcter universal, transformant el Sistema català de serveis socials en el quart pilar bàsic de l'estat del benestar, al costat del Sistema de salut, l'educació i les pensions. Es tracta d'un objectiu molt ambiciós que, per fer-se realitat, requerirà un increment important del pressupost, previst en la memòria econòmica de la Llei.

La Cartera de serveis socials del 2009 es finança en un 85,5% amb recursos generals de la Generalitat, en un 10% amb recursos finalistes de l'Estat i en el 4,5% restant amb recursos propis (copagament de l'usuari). Poder incrementar substancialment aquest pressupost depèn, doncs, sobretot de la millora del finançament de la Generalitat de Catalunya.

Actualment s'està discutint la reforma del Sistema de finançament autonòmic. Aquest nou Sistema ha de complir les previsions recollides en l'Estatut d'Autonomia aprovat en referèndum el 2006. Ara bé, aquest Estatut, a diferència del projecte que va aprovar el Parlament de Catalunya el 30 de setembre el 2005, no representa un canvi de model de finançament, sinó que assumeix l'esquelet actual del model de finançament de la darrera Llei orgànica de finançament

de les comunitats autònomes (LOFCA).

Aquest model es basa en la fixació, segons la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (CA), de les necessitats de despesa de les CA. Aquestes necessitats es financen amb els tributs propis, els cedits i la participació en impostos estatals (IRPF, IVA i impostos especials).

L'Estatut aprovat implica un increment en el percentatge de participació en alguns impostos: l'IRPF augmenta del 33% al 50%, l'IVA del 35% al 50% i els impostos especials del 40% al 58%, però aquest increment no garanteix un augment equivalent de recursos.

L'article 206.1 de l'Estatut indica que aquests recursos s'ajustaran en més o en menys pels mecanismes d'anivellament i solidaritat, i l'article 206.3 aclareix que aquests són fixats per l'Estat. Així, si amb els tributs cedits no es cobreixen totalment les necessitats, es reben recursos de l'Estat a través del Fons de suficiència. Si amb els tributs cedits se superen aquestes necessitats, aleshores la Generalitat de Catalunya ha de fer una aportació al Fons de suficiència (o, expressat d'una altra manera, el Fons de suficiència passaria a ser negatiu). Per tant, la clau de volta del finançament autonòmic rau en la primera fase del model, la de fixació de les necessitats de despesa.

**“Les xifres del dèficit fiscal de Catalunya signifiquen que de cada tres euros que es paguen en impostos i cotitzacions socials, un no torna en forma de despesa, inversió pública o pensions. I quan s'exclou la Seguretat Social, la situació és encara més greu: de cada dos euros que es paguen en impostos, un no torna mai.”**

Les necessitats de despesa es van calcular per a l'any base del model (1999) dividint-les en tres grups: serveis comuns, serveis sanitaris de la Seguretat Social i serveis socials i assistencials de la Seguretat Social. Per als serveis comuns, la fórmula de càlcul de les necessitats inclou una quantitat fixa igual per a cada comunitat autònoma i un repartiment a partir d'una sèrie de variables, la més important de les quals és la població. A més, hi ha uns fons addicionals: el de renda relativa (per comunitats autònomes amb renda inferior a la mitjana) i un fons per compensar la baixa densitat de població (Aragó i Extremadura). L'Estat dota d'una quantitat addicional aquelles comunitats autònomes que vegin reduïts els seus recursos en relació amb el sistema anterior i, a més, afegeix unes regles de modulació per limitar el creixement de recursos d'aquelles comunitats autònomes que obtindrien un increment de recursos molt més elevat que el de la mitjana de les CA, i per garantir el creixement de recursos de les d'aquelles relativament més pobres. Pel que fa als recursos per a la sanitat, es determinen a partir d'una sèrie de variables com la població protegida i la població de més de 65 anys. Finalment, es fixen les necessitats de recursos per serveis socials i assistencials a partir de l'índex de població de més de 65 anys.

A partir d'aquestes variables, les necessitats de despesa de Catalunya per a l'any base (1999) es van calcular en 9.188 milions d'euros. A partir d'aquí, any rere any, han augmentat els recursos de les CA per dos mitjans: l'incre-



**Elisenda Paluzie és professora titular de teoria econòmica a la Universitat de Barcelona (UB) des del 2001. Directora del Centre d'Anàlisi Econòmica i de les Polítiques Socials (CAEPS) de la UB. És màster en economia internacional i desenvolupament econòmic per Yale University (1996) i doctora en economia per la Universitat de Barcelona (1999). Va obtenir una beca de "la Caixa" per fer**

**recerca predoctoral a la London School of Economics (1997-1998). Ha gaudit de beques postdoctorals (beques Batista i Roca i beques d'estades a l'estranger de la Generalitat de Catalunya i Research Training Network de la Comissió Europea) per cursar estades de recerca postdoctoral a la London School of Economics (2000-2001) i al CERAS, École Nationale de Ponts et Chaussées, Paris (2002-2003). Ha publicat articles sobre temes de comerç internacional i geografia econòmica en revistes internacionals com *Journal of Economic Geography*, *Journal of Regional Science*, *Regional Studies*, *Papers in Regional Science*, entre d'altres.**

ment de la recaptació impositiva i l'increment del fons de suficiència. Aquest darrer s'incrementa en funció del que s'hagin incrementat els ITE (ingressos tributaris de l'Estat). Si a Catalunya els ingressos tributaris augmenten més que la mitjana espanyola, això no es reflecteix en el fons de suficiència. D'altra banda, la població, que és la principal variable que determina les necessitats de despesa, ha evolucionat de manera desigual entre les comunitats autònomes des del 1999, la qual cosa ha perjudicat les comunitats amb més creixement demogràfic, com Catalunya.

Com a conseqüència d'això, hi ha diferències importants en el finançament per habitant entre les comunitats autònomes de règim comú. Així, el 2006 (darrer any liquidat), Extremadura obté un 23% per sobre de la mitjana, i les Illes Balears un 14% per sota, mentre que Catalunya es troba un 4% per sota de la mitjana.

Per aconseguir una millora substancial del finançament cal que el sistema incorpori elements d'eficiència i que no es basi exclusivament en criteris d'equitat, és a dir, les comunitats autònomes que més recaptin han de disposar de més recursos.



En aquest sentit, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya inclou una sèrie de principis que han d'inspirar el càlcul de les necessitats de despesa i que són més favorables per a Catalunya, però també per al conjunt dels Països Catalans: el principi de l'anivellament parcial, el de la no-alteració en l'ordenació de rendes per capita i l'obligació de tenir en compte variables demogràfiques com el percentatge de població immigrant, a més de la densitat de població, la dimensió dels nuclis urbans i la població en situació d'exclusió social.

El problema és que aquests principis són genèrics i interpretables. Per exemple, des de Catalunya, el de l'anivellament s'interpreta en el sentit que només s'ha d'igualar la prestació de serveis socials essencials, i en la resta de serveis, Catalunya ha de rebre més, en funció del seu esforç fiscal superior. Però, per a Catalunya només són serveis socials essencials la sanitat, l'educació i els serveis socials, mentre que per a Andalusia la justícia i altres serveis també ho són.

D'altra banda, el principi dels "rankings" afecta Catalunya si les rendes per capita s'ajusten pels nivells de preu, si no, rarament hi ha hagut alteració dels "rankings", però l'Estatut no especifica quines rendes per capita s'han de considerar. I finalment, algunes de les variables que inclou l'Estatut, com la densitat de població, no afavoreixen Catalunya si s'apliquen com s'ha fet en el passat (per afavorir els territoris amb menor densitat). També es podria complir l'Estatut ponderant amb un percentatge ínfim variables que clarament afavoreixen Catalunya, com la immigració.

L'Estatut no estableix, doncs, una fórmula precisa, no garanteix cap xifra mínima de millora en el finançament. Només estableix uns principis i deixa en mans de l'Estat el més important (la caixa i els mecanismes d'anivellament). Cal recordar que al final del procés, la millora (si hi és) en el finançament es podrà quantificar, i hauria de servir per reduir el dèficit fiscal de Catalunya. Aquest ha seguit una tendència creixent els darrers anys, fins a situar-se al voltant del 10% del PIB de Catalunya el darrer any disponible, el 2005. El dèficit fiscal està, doncs, desbocat i assoleix xifres rècord. Cal recordar que el mateix grup d'experts del Departament d'Economia i Hisenda va estimar en un 7,6% del PIB el dèficit fiscal de Catalunya en mitjana del període 1986-2001.

Les xifres del dèficit signifiquen que de cada tres euros que es paguen en impostos i cotitzacions socials, un no torna en forma de despesa, inversió pública o pensions. I quan s'exclou la Seguretat Social, la situació és encara més greu: de cada dos euros que es paguen en impostos, un no torna mai. En aquestes circumstàncies, un salt important en la protecció social a Catalunya per apropar-se als nivells del centre i el nord d'Europa no és factible <sup>Q</sup>.

	<b>Evolució del dèficit fiscal català (milions d'euros)</b>	<b>% sobre el PIB</b>
1986	- 2.530	- 7,1%
1987	- 2.969	- 7,4%
1988	- 3.437	- 7,6%
1989	- 4.216	- 8,2%
1990	- 4.941	- 8,6%
1991	- 5.295	- 8,4%
1992	- 5.725	- 8,4%
1993	- 6.041	- 8,7%
1994	- 6.115	- 8,2%
1995	- 5.102	- 6,3%
1996	- 5.399	- 6,3%
1997	- 6.529	- 7,3%
1998	- 6.078	- 6,4%
1999	- 8.508	- 7,8%
2000	- 9.191	- 7,8%
2001	- 9.266	- 7,5%
<b>Mitjana 1986-2001</b>		<b>- 7,6%</b>
2002	- 12.674	- 9,2%
2003	- 12.471	- 8,5%
2004	- 13.448	- 8,5%
2005	- 16.735	- 9,8%
<b>Mitjana 2002-2005</b>		<b>- 9%</b>

Font: Departament d'Economia i Finances (2008).

Nota: balances fiscals segons el criteri del flux monetari i ajustades a una situació d'equilibri pressupostari.

INFORMACIÓ/REFERÈNCIA/  
CONSULTA/ESPAI VIRTUAL  
WWW.DIXIT.CAT/BASES DE  
DADES ESPECIALITZADES/  
OBTENCIÓ DE DOCUMENTS/  
PRÉSTEC PERSONAL I PRÉSTEC  
INTERBIBLIOTECARI/FONS  
DOCUMENTAL INTEGRAT/  
FORMACIÓ EN LÍNIA/  
PRODUCTES DOCUMENTALS/  
DOSSIERS TEMÀTICS/SERVEI  
D'ALERTES/INTERCANVI  
D'EXPERIÈNCIES AMB ALTRES  
PROFESSIONALS/  
ACCÉS AL CLUB DIXIT/CONFE-  
RÈNCIES PER A PROFESSIONALS/  
VISITES GUIADES/CONEIXEMENT  
ACTUALITZAT A LA XARXA/  
16 PUNTS DE LECTURA/  
4 ORDINADORS AMB CONNEXIÓ  
A INTERNET/SERVEI WI-FI/TELE-  
VISOR/DVD/VÍDEO/PROJECTOR/  
AUTOSERVEI DE  
REPROGRAFIA

**DIXIT** CENTRE DE  
DOCUMENTACIÓ  
DE SERVEIS  
SOCIALS

Plaça Pau Vila 1  
08039 Barcelona  
Tel. 93 551 76 99  
www.dixit.cat  
dixit.dasc@gencat.cat





# Un dèficit històric de transferències de l'Estat en serveis socials

Per **Víctor Bayarri i Catalán**, director d'Alter Civites, consultoria en política social

## **Les transferències inicials de l'Estat a les comunitats autònomes: la manca de criteris racionals, l'efecte de la desigualtat territorial**

Les transferències de serveis socials de l'Estat a les comunitats autònomes es van dur a terme al llarg de les dècades dels anys vuitanta i noranta sense més criteri que *el traspàs dels equipaments i serveis concrets* dels quals l'Estat era titular a la respectiva comunitat autònoma. Això no té cap equivalència amb com es van efectuar els processos de transferència en altres àmbits competencials, com ara la sanitat o l'educació. En aquests darrers casos sí que es van establir un conjunt de criteris racionals de distribució, més o menys encertats, que de manera periòdica s'han anat actualitzant.

El sistema de finançament (al llarg dels primers anys de la seva evolució, fins a l'any 1986) es basava pràcticament en les transferències de caràcter condicionat. La valoració del volum de despesa necessari es feia d'acord amb el criteri del *cost efectiu dels serveis transferits*. D'acord amb aquest criteri, tan vague, la Generalitat de Catalunya va negociar i rebre els recursos de serveis socials existents al territori català que abans eren titularitat de l'Estat.

A partir de l'any 1987, fruit de les negociacions del Consejo de Política Fiscal y Financiera i de les comissions mixtes Estat - comunitats autònomes, va néixer un nou mètode de finançament per al quinquenni 1987-1991: es va abandonar el criteri del cost efectiu dels serveis i es van passar a considerar *variables socioeconòmiques* que havien de constituir-se com a indicadors de les necessitats de les autonomies.

El nou sistema de finançament va desdoblar la transferència de recursos en: a) finançament incondicionat, integrat per taxes transferides, tributs cedits i ingressos via percentatge de participació d'una banda, i b) finançament condicionat de l'altra.

Així com el primer sistema de traspàs només tenia com a objecte dotar les autonomies dels recursos necessaris per a la prestació dels equipaments transferits i només d'aquests, el segon estava constituït pels recursos de l'Estat que tenien per finalitat promoure el desenvolupament territorial i la correcció dels desequilibris entre autonomies (a través del Fons de Compensació Interterritorial, creat el 1982). Cap dels dos sistemes, però, es fonamentava en criteris de necessitat o demanda, com sí que s'ha fet en sanitat o educació.

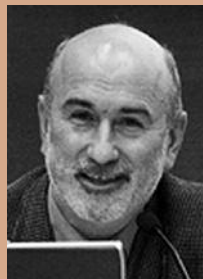
“Les transferències de serveis socials de l'Estat a les comunitats autònomes es van dur a terme al llarg de les dècades dels anys vuitanta i noranta sense més criteri que el traspàs dels equipaments i serveis concrets dels quals l'Estat era titular a la respectiva comunitat.”

### **Pla concertat per al desenvolupament de prestacions bàsiques de serveis socials en corporacions locals**

En aquest marc, l'Estat, a partir d'una nova negociació amb les comunitats autònomes, aprova i dota un conjunt de plans finalistes entre els quals destaca el Pla concertat per al desenvolupament de prestacions bàsiques de serveis socials en corporacions locals, vigent des de 1988.

El Pla concertat és l'instrument de col·laboració (conveni) entre l'Administració de l'Estat (Ministeri de Treball i Afers Socials - MTAS) i les comunitats autònomes, amb la finalitat de finançar conjuntament una xarxa de serveis socials bàsics, dependents de les corporacions locals, per tal de garantir unes prestacions bàsiques de serveis socials a tota la ciutadania.

En comptes d'avançar en la igualtat i l'equitat en el finançament de les comunitats autònomes, el finançament per plans i programes ha estat un altre factor de desequilibri territorial en el repartiment de fons per part de l'Estat. A la base d'aquesta desigualtat s'observa, en l'actuació de l'Estat, una falta d'anàlisi de les necessitats reals de la població de Catalunya i del conjunt de les comunitats autònomes tot distribuint els recursos de forma poc equitativa.



**Víctor Bayarri i Catalán és graduat en direcció econòmica i financera per ESADE, és empresari i consultor d'empreses. Va ser gerent de Mans Unides i ha estat secretari general de la Federació Catalana de Voluntariat Social i membre de l'Associació Internacional del Voluntariat. Durant els anys 1997 a 1999 va ser director general de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, departament en el qual va treballar ocupant diversos càrrecs des de 1990. Ha estat consultor associat al Consorci Hospitalari de Catalunya, Consultoria i Gestió, SA, on desenvolupava projectes en l'àmbit sociosanitari. En l'actualitat és director de l'empresa dedicada a la consultoria en l'àmbit social Alter-Civites. Presideix la Fundació Koiné-Aequalitas, fundació per a la qualitat i el desenvolupament social.**

tament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, departament en el qual va treballar ocupant diversos càrrecs des de 1990. Ha estat consultor associat al Consorci Hospitalari de Catalunya, Consultoria i Gestió, SA, on desenvolupava projectes en l'àmbit sociosanitari. En l'actualitat és director de l'empresa dedicada a la consultoria en l'àmbit social Alter-Civites. Presideix la Fundació Koiné-Aequalitas, fundació per a la qualitat i el desenvolupament social.

Això és evident en tots els plans finalistes i vigent encara als nostres dies. Segons dades del Ministeri de Treball i Afers Socials, el 2008 es concedeix una dotació de més de 95 milions d'euros (95.092.360 €) a distribuir d'acord amb els criteris següents: d'una banda, la consideració de les variables de població, dispersió, grans ciutats, població dependent, superfície, insularitat i pobresa relativa, així com els successius increments de l'IPC; de l'altra, garantint una quantitat mínima per a la Comunitat Autònoma de la Rioja i les ciutats de Ceuta i Melilla.

D'acord amb aquests criteris, la dotació econòmica del Pla concertat 2008 queda distribuïda de la manera següent per comunitats autònomes (vegeu la taula 1).

La desigualtat es posa de manifest si atenem el criteri de població, ja que observem que Catalunya, amb 1,87 € per habitant, se situa per sota de la mitjana de l'Estat (2,54), superant únicament les Illes Balears i Madrid.

El finançament de programes concrets, com el Pla concertat, minva el nivell d'autonomia competencial de les comunitats autònomes, ja que és l'Estat qui decideix a quina finalitat s'apliquen els recursos transferits i no les comunitats autònomes que tenen plenes competències en



Taula 1

<b>DOTACIÓ DE L'ESTAT A LES CCAA A TRAVÉS DEL PLA CONCERTAT-2008</b>				
<b>Comunitat autònoma</b>	<b>Euros</b>	<b>Percentatge</b>	<b>Població 2007</b>	<b>Euros per habitant</b>
Andalusia	18.685.254,61	19,691	8.059.461	2,32
Aragó	3.288.020,27	3,465	1.296.655	2,54
Principat d'Astúries	2.977.722,26	3,138	1.074.862	2,77
Illes Balears	1.832.371,47	1,931	1.030.650	1,78
Canàries	4.151.540,75	4,375	2.025.951	2,05
Cantàbria	1.467.035,89	1,546	572.824	2,56
Castella-la Manxa	5.001.776,30	5,271	1.977.304	2,53
Castella i Lleó	7.242.184,92	7,632	2.528.417	2,86
<b>Catalunya</b>	<b>13.496.540</b>	<b>14,223</b>	<b>7.210.508</b>	<b>1,87</b>
Extremadura	3.281.377,81	3,487	1.089.990	3,01
Galícia	7.937.745,91	8,365	2.772.533	2,86
Madrid	10.908.825,71	11,496	6.081.689	1,79
Múrcia	2.805.018,16	2,956	1.392.117	2,01
La Rioja	1.423.385,40	1,5	308.968	4,61
València	9.444.636,58	9,953	4.885.029	1,93
Ceuta	574.461,80	0,5	76.603	7,50
Melilla	574.461	0,5	69.440	8,27
<b>Total</b>	<b>95.092.360,00</b>	<b>100</b>	<b>42.453.001</b>	

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Educació, Política Social i Esports.

aquestes matèries. Les transferències de fons per programes estan supeditades al fet que, de forma coresponsable, l'autonomia aporti per la seva banda un import equivalent al que se li transfereixi. Això va en detriment de l'autonomia financera de la mateixa comunitat, ja que implica un compromís pressupostari imposat per l'Estat.

### **Una aproximació per quantificar el dèficit històric de les transferències de l'Estat a Catalunya, en matèria de serveis socials**

Els dos sistemes de transferència descrits, lluny d'aportar solucions al problema de la desigualtat territorial, van reduir el nivell d'autonomia competencial de les comunitats autònomes i van crear realitats de desigualtat que encara persisteixen en l'actualitat. Així, del

mètode de determinació del cost efectiu se'n van derivar bona part de les mancances i deficiències de l'època inicial i del finançament posterior del Sistema català de serveis socials.

De la mateixa manera, quan es van incorporar criteris socioeconòmics, en el cas dels plans i programes finalistes descrits abans, es va incrementar el desequilibri territorial i tampoc no es va solucionar la desigualtat en l'aportació de recursos de l'Estat pels respectius serveis socials autònoms.

En una aproximació de quantificació del dèficit feta l'any 2004 per la consultora Alter Civites, amb totes les cauteles que cal expressar per la dificultat en la disponibilitat de dades, es va poder observar la gran magnitud de l'efecte ocasionat en els serveis socials catalans per les mancances històriques en les transferències de l'Estat.

En aquesta recerca, el dèficit resultant es va calcular a partir de la diferència entre les transferències rebudes per Catalunya i les que hagués hagut d'ingressar teòricament i d'acord amb criteris objectius. Entre aquests destaquem el finançament rebut per altres comunitats autònomes de règim comú, com ara Castella Lleó i La Rioja, que arriben, en termes relatius de recursos per habitant, fins a triplicar les aportacions rebudes per l'Estat, tot considerant indicadors racionals de població, necessitat i demanda.

Atenent les dades recollides en la recerca esmentada, en què es comparen les transferències rebudes per Catalunya amb les que hagués rebut en el cas d'haver tingut l'equivalent a la mitjana de la resta de comunitats autònomes analitzades, es quantifica el dèficit de la manera següent:

Concretament, el nivell de l'interval màxim, 675

QUANTIFICACIÓ DEL DÈFICIT HISTÒRIC		
Finançament	Interval màxim	Interval mínim
milions d'euros correspon		
Transferències per despeses corrents IMSERSO	565.338.297,66	102.788.781,39
Transferències per despeses de capital IMSERSO	23.671.984,56	14.794.990,35
Transferències per programes	86.397.350,70	71.150.759,40
	675.407.632,92	188.734.531

en calcular el dèficit acumulat al llarg de 22 anys –1983 al 2004– i el mínim es relaciona amb un període reduït –2001 a 2004– de quatre anys, cosa que significa un mínim de 188

**“En comptes d’avançar en la igualtat i l’equitat en el finançament de les comunitats autònomes, el finançament per plans i programes ha estat un altre factor de desequilibri territorial en el repartiment de fons per part de l’Estat.”**

milions d'euros

**Conclusions: la implantació del Sistema Estatal**





**d'Atenció a la Dependència és un pas endavant però insuficient per atendre el dèficit històric dels serveis socials**

L'Estat, l'any 2006, tot reconeixent un deute històric amb els serveis socials i la necessitat d'avançar en la consideració d'aquest Sistema com a quart pilar de l'Estat del Benestar, va aprovar la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Aquesta llei, que es va emparar per a la seva promulgació en l'article 149.1.1 de la Constitució Espanyola i, per tant, en el principi de la igualtat entre els ciutadans i ciutadanes de l'Estat, representa un indubtable avenç des de la perspectiva d'un repartiment més equitatiu dels recursos de l'Estat. Tanmateix, tot considerant la seva necessitat, cal afirmar que no és suficient per atendre i respondre al dèficit històric que han ocasionat més de vint anys de distribució desigual dels recursos.

Cal un Pacte d'Estat, promogut, si cal, per Catalunya, a partir del qual s'assoleixi la superació d'aquesta realitat i s'estableixin les condicions efectives per un Sistema Català de Serveis Socials sostenible i de qualitat. La reivindicació del dèficit històric en serveis socials, per tant, és un repte ineludible, però també la consideració d'un nou

**“El finançament de programes concrets, com el Pla concertat, minva el nivell d'autonomia competencial de les comunitats autònomes, ja que és l'Estat qui decideix a quina finalitat s'apliquen els recursos transferits i no les comunitats autònomes que tenen plenes competències en aquestes matèries.”**

marc de finançament pel conjunt dels serveis socials competència exclusiva de les comunitats autònomes.

Serà sens dubte en el context de la negociació pel finançament estatal de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya on millor es poden fer aquestes propostes i plantejaments. Els ciutadans i ciutadanes de Catalunya amb necessitats socials i de suport per viure en condicions reals d'igualtat i benestar són i seran els principals beneficiaris d'una acció com aquesta

Q





# La protecció social en l'eix de la societat catalana

Per *Pere Orriols*, responsable de projectes de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT)

Com succeeix en tots els països del nostre entorn, a Catalunya el sistema de protecció social fa un paper central en la vida social, econòmica i política. L'any 2005, el conjunt de recursos que administrava aquest complex sistema equivalia a prop del 18% del producte interior brut de Catalunya. En xifres absolutes això es tradueix en més de 30.000 milions d'euros i la significativa xifra de 4.383 € per cada persona que habita a Catalunya.

En definitiva, constitueix un gran mecanisme de transferència, en el temps, en l'espai i en l'entramat social, que transforma radicalment el panorama socioeconòmic d'aquest país. Una Catalunya sense protecció social no tindria gaire a veure amb la Catalunya que coneixem. No hi ha dubte que convé aturar-se a analitzar-ne les característiques.

Des de l'any 1991, l'Institut d'Estadística de Catalunya elabora els comptes de la protecció social a Catalunya. És una estadística especialment dissenyada per poder comparar la protecció social de diferents territoris, ja que s'hi aplica la metodologia del Sistema europeu d'estadístiques de protecció social (Seepros) de la Unió Europea. Les darreres dades publicades corresponen a l'any 2005. Se'n pot obtenir una informació més detallada a través del web de l'Idescat ([www.idescat.cat/cat/societat/socprotec.html](http://www.idescat.cat/cat/societat/socprotec.html)).

## El concepte europeu de protecció social

El manual d'Eurostat declara que la protecció social inclou "...totes les intervencions d'organismes públics o privats destinades a alleugerir les càrregues que representa per a les llars i individus una sèrie establerta de riscos o necessitats, sempre que no existeixi un acord simultani i recíproc ni individual". Cal destacar que aquesta definició inclou, doncs, tant les accions públiques com les privades i que no considera aquella part de la prestació que ha estat finançada per un pagament simultani de la persona beneficiària.

Les funcions (o riscos i necessitats) de la protecció social que es consideren són les següents: malaltia/atenció sanitària, invalidesa, gent gran, supervivència, família/fills, atur, habitatge i exclusió social. En queden excloses, doncs, les accions educatives.

## Gent gran i sanitat acaparen el 72% dels recursos

L'any 2005, el 40% de la despesa en prestacions socials a Catalunya va anar adreçada a la gent gran. El creixement d'aquesta funció ha estat persistent des de la fi del segle



**Pere Orriols Tubella és llicenciat en ciències econòmiques. L'any 1981 va ingressar a l'Administració de la Generalitat, en la qual ha desenvolupat la seva activitat en els àmbits de l'estadística i els serveis socials. Va formar part de l'equip que va redactar el primer *Mapa de serveis socials* l'any 1984; va participar en el procés d'informatització i estructuració del sistema d'informació de serveis**

**socials en el moment de creació de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i en l'activitat planificadora de la Direcció General de Serveis Socials. Des de l'any 1993 treballa a l'Institut d'Estadística de Catalunya, on actualment és responsable de projectes en l'Àrea d'Estadístiques Econòmiques. Desenvolupa la seva activitat en les estadístiques relacionades amb els sectors productius amb una important presència del sector públic.**

passat, encara que la seva participació respecte al conjunt de l'economia s'ha estabilitzat finalment entorn del 7%. Dels 11.715 milions d'euros que varen representar el darrer any estudiat, la major part (10.210 milions) consisteix en pensions de jubilació.

La funció següent en importància és la corresponent a malaltia i assistència sanitària, que l'any 2005 rebia el 32% dels recursos, dels quals la major part es destina a la prestació d'assistència sanitària. Li va al darrere la prestació d'atur, que representa un 11,2% del total de la despesa. Aquesta funció ha estat subjecta a la interacció entre una taxa d'atur fluctuant i un ordenament legal de les prestacions canviant. L'any 2005, les prestacions per invalidesa significaven un 7,5% del total i les de família el 4,6%.

Cal destacar que els percentatges indicats són similars als que es presenten per al conjunt de la Unió Europea, excepte en el cas de la cobertura de l'atur, a la qual es destina de mitjana el 6,1%, i de les prestacions relacionades amb la protecció de la família i la infància, en què la xifra europea se situa en el 8%. No obstant això, és precisament aquesta darrera funció la que a Catalunya ha presentat un creixement més persistent durant els últims anys.

**“L'any 2005, el conjunt de recursos que administrava el sistema de protecció social equivalia a prop del 18% del producte interior brut de Catalunya. En xifres absolutes això es tradueix en més de 30.000 milions d'euros i la significativa xifra de 4.383 € per cada persona que habita a Catalunya.”**

### **El diferencial persistent respecte d'Europa**

La comparació amb les xifres agregades de la Unió Europea i amb les dels països membres mostra que, malgrat l'evolució favorable dels darrers anys, encara persisteixen diferències substancials, sobretot atenent el nivell de renda del país. Així, l'any 2005, la Unió dedicava de mitjana el 27,4% del PIB a protecció social, més de 6 punts per sobre de la xifra espanyola i més de 9 de la catalana. Dels països de la UE-15 només Irlanda (18,2%) presenta un percentatge inferior al d'Espanya (20,8%).

Per a un millor diagnòstic, és interessant revisar les dades de la despesa per capita en unitats estandaritzades de poder de compra. Aquesta xifra era de 4.799 a Catalunya, per al conjunt d'Espanya se situava en 4.776, per a l'Europa de 15 països membres en 7.005 i per a la dels 25 en 6.367. França, per exemple, gastava 8.044 unitats de poder de compra per cada habitant.

### **Un sistema fonamentalment d'abast estatal i públic**

L'eix central del Sistema català de protecció social queda constituït per subsistemes que tenen fonamentalment abast estatal i públic. Aquest és el cas de l'entramat de la Seguretat Social que, en sentit ampli, inclou no sols les pensions de la Seguretat Social, sinó també les prestacions per atur, el règim de classes passives, així com la

cobertura de riscos que preveu la normativa laboral. Tot i ser de gestió descentralitzada, també el Sistema català de salut, i en menor mesura el de serveis socials, responen poc o molt a la reglamentació de base estatal.

Això fa que, en conjunt, la protecció social a Catalunya presenti una caracterització relativament similar a la del conjunt de l'Estat pel que fa a la despesa. Encara que la despesa per capita a Catalunya ha estat sempre lleugerament per sobre de la del conjunt d'Espanya, el major nivell de renda català fa que, en canvi, la proporció respecte al PIB sigui inferior.

### Catalunya, clarament finançadora

L'any 2005, el 71,7% dels recursos econòmics del Sistema català de protecció social provenien de les cotitzacions socials. Aquesta proporció contrasta amb la que correspon al conjunt d'Espanya, que se situa en el 64,5% i amb la de la Unió Europea, que és del 59%. Aquest diferencial existent entre la contributivitat catalana i l'espanyola és degut a la coincidència dels dos factors següents:

- Un superàvit molt important a Catalunya en els principals règims contributius de la Seguretat Social, coinci-

### Ingressos i despeses corrents de protecció social per les principals categories de classificació. Catalunya. 2005

	Milers d'euros	Percentatge sobre
<b>Total ingressos</b>	32.378.706	16,0
<b>cotitzacions socials</b>	23.206.279	17,8
cotitzacions dels ocupadors	17.273.134	17,5
cotitzacions de les persones protegides	5.315.904	18,8
cotitzacions reassignades	617.240	19,0
<b>aportacions de les administracions públiques</b>	8.576.556	12,7
Administració central	-549.168	
Administració autonòmica	8.861.446	*15,7
Administració local	264.277	
<b>altres ingressos</b>	595.872	13,8
<b>Total despeses</b>	30.071.141	15,9
<b>prestacions de protecció social</b>	29.605.523	16,0
sense control de recursos	27.104.966	16,7
prestacions en efectiu	18.053.703	17,4
prestacions en espècie	8.469.468	15,3
cotitzacions reassignades	581.795	20,1
amb control de recursos	2.500.557	11,0
prestacions en efectiu	1.151.035	8,
prestacions en espècie	1.300.639	13,7
cotitzacions reassignades	48.883	13,6
<b>despeses d'administració</b>	444.608	10,9
<b>altres despeses</b>	21.010	5,8

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta financera de les famílies.

\* Administració autonòmica i local.





“L’any 2005, el 71,7% dels recursos econòmics del Sistema català de protecció social provenien de les cotitzacions socials. Aquesta proporció contrasta amb la que correspon al conjunt d’Espanya, que se situa en el 64,5% i amb la de la Unió Europea, que és del 59%.”

dent amb una situació clarament marginal a Catalunya dels règims típicament deficitaris (agrari, de la llar, del carbó, del mar, etc.).

- Una presència proporcionalment més petita de les prestacions no contributives a Catalunya que al conjunt d’Espanya.

Com a conseqüència d’això, l’aportació de les administracions públiques té una incidència menor en el finançament de la protecció social a Catalunya que en el conjunt d’Espanya. Tant és així que, comptablement, l’aportació estatal és, a partir de l’any 2002, netament negativa.

Així, l’any 2005, mentre que la despesa en prestacions

### Despeses en prestacions de protecció social per funcions. Catalunya. 2005

	Milers d’euros	% sobre el conjunt d’Espanya
<b>Total despesa en prestacions de protecció social</b>	<b>29.605.523</b>	<b>16,0</b>
Malaltia / Assistència sanitària	9.442.452	16,2
Invalidesa	2.225.152	16,5
Vellesa	11.715.556	16,4
Supervivència	1.020.058	20,4
Família / Fills	1.368.316	13,2
Atur	3.318.742	14,4
Habitatge	156.127	10,0
Exclusió social	359.120	21,5

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l’Enquesta financera de les famílies.

## Evulció de la participació de les administracions públiques en el finançament de la protecció social a Catalunya, Espanya i alguns països de la Unió Europea.

	2001	2002	2003	2004
Catalunya	28	28.9	30.2	32.7
Espanya	41	43	43.3	44.2
Portugal	45.8	47.3	48.3	51.9

socials a Catalunya era del 15,9% del total estatal, l'aportació estatal negativa (entesa com un superàvit regional que la Tresoreria General de la Seguretat Social destina a cobrir altres necessitats) equivalia al 5,8% de l'aportació estatal efectiva al conjunt d'Espanya.

### La Generalitat gestiona el 30% de la protecció social

L'any 2005, la Generalitat de Catalunya, a través de diferents entitats, gestionava prestacions socials per valor de més de 9.190 milions d'euros, és a dir, un 30,6% del total. La gestió de l'Administració autonòmica és majoritària en la funció "malaltia/assistència sanitària", en la qual distribueix un 77,3% de les prestacions.

### Els serveis socials dins la protecció social a Catalunya

Tot i que en els models habituals de presentació dels comptes Seepros l'àmbit d'actuació dels serveis socials –en la seva accepció més restrictiva, habitualment utilitzada a Catalunya– queda diluït dins de les distintes funcions (gent gran, invalidesa, família/fills, exclusió social, etc.), en les publicacions de l'Idescat s'ha optat per presentar algunes dades sobre el paper dels serveis socials en la protecció social. S'han considerat dos subsistemes, un de públic i un altre de privat, que en conjunt van administrar l'any 2005 un total de 1.500 milions d'euros en prestacions, és a dir, un 5% del total. En aquest cas, però, no podem efectuar comparacions amb altres territoris en no disposar d'informació publicada <sup>Q</sup>

## Despesa estandarditzada per habitant en prestacions socials per funcions a la Unió Europea. 2005

	Catalunya	Espanya	EU(25 països)	EU(15 països)
malaltia/assistència sanitària	1.507	1.472	1.750	1.930
invalidesa	355	339	486	531
vellesa	1.870	1.804	2.539	2.776
supervivència	163	126	273	304
atur	530	580	373	456
família/fills	218	261	491	542
habitatge	25	39	138	155
exclusió social	57	42	76	82

En unitats de poder de compra.



# Costos i indicadors: gestió econòmica dels serveis socials en l'Administració local

Per *Josep Viñas*, director dels Serveis Territorials del DASC a Girona

En primer lloc, cal exposar que la contenció del creixement de la despesa pública implica una recerca de la qualitat dels serveis i de la seva gestió, a partir d'una reflexió en profunditat del funcionament del sector públic tradicional, és a dir, la modernització de la gestió pública, el que els anglosaxons anomenen “new public management”.

En l'àmbit de l'Administració local, aquesta necessitat apareix més remarcada, fonamentalment per dos motius. En primer lloc, pel fet de ser molt propera a la ciutadania i a la importància que aquesta dóna als serveis rebuts dels ajuntaments. En segon lloc, perquè, fins fa poc temps, els sistemes informatius d'aquestes entitats han estat orientats, generalment, al compliment de la normativa legal i al control pressupostari, clarament insuficients per cobrir les necessitats d'informació dels nous models de gestió pública.

No és només la constatació dels experts sobre la importància d'aquesta nova manera de gestionar, sinó que diferents organismes i normatives també hi han posat un èmfasi especial. Per exemple, la Llei 57/2003 per a la modernització del Govern local, promulga que la gestió economicofinancera s'ajustarà a la introducció de l'exigència dels costos dels serveis o al compliment d'objectius relacionats amb l'eficiència i l'eficàcia.

Una primera eina per poder portar a terme els objec-

tius assenyalats és la comptabilitat de costos, que permet aconseguir un control de la gestió, determinar el cost de la prestació dels serveis (per exemple, per establir taxes i preus) o analitzar les desviacions que es produeixen en relació amb l'execució del pressupost, entre d'altres.

Una altra eina són els indicadors de gestió, que permeten prendre decisions mitjançant variables financeres, a partir d'informació comptable, però també a través de variables no financeres, obtingudes d'informació extracomptable, constituint entre totes un veritable quadre de comandament.

Per veure com es poden implementar aquestes tècniques en la gestió econòmica de l'Administració local cal conèixer la seva realitat, és a dir, cal analitzar les seves finalitats i objectius, el funcionament de l'organització i el procés productiu.

En el cas que ens ocupa, la prestació de serveis socials consisteix en la promoció de les condicions per establir una situació efectiva d'igualtat, tant en la persona com en els diferents grups que formen una determinada comunitat. En el cas de l'Administració local, les competències bàsiques fan referència a l'atenció primària, principalment l'atenció individual i domiciliària.

Les etapes en el procés de formació de cost comencen en la classificació dels costos, on podem destacar els costos de personal (personal de l'ens local), serveis exteriors

“Les etapes en el procés de formació de cost comencen en la classificació dels costos, on podem destacar els costos de personal (personal de l'ens local), serveis exteriors (principalment serveis que s'han externalitzat) i amortitzacions (la part proporcional periodificada de les inversions que s'han fet), encara que també poden tenir una certa importància els costos de transferències corrents a les entitats.”

(principalment serveis que s'han externalitzat) i amortitzacions (la part proporcional periodificada de les inversions que s'han fet), encara que també poden tenir una certa importància els costos de transferències corrents a les entitats. Una vegada s'ha fet la classificació cal distribuir aquest cost en els diferents centres, que dependran de l'organització de cada ens local i, finalment, caldrà repartir-los en els qui motiven de cost, és a dir, els diferents usuaris i usuàries dels serveis.

Moltes vegades, el càlcul d'un cost per usuari no és suficient per valorar l'eficiència o l'eficàcia d'un servei. Per això, utilitzem els indicadors de gestió, que han de tenir una sèrie d'atributs que passem a analitzar. En primer lloc, han de ser comparables, és a dir, han de poder ser contrastats amb valors de referència o estàndards. En segon lloc, han de ser rellevants, per tant, han d'informar sobre les activitats clau del servei, sense ocupar-se de les poc transcendents. D'altra banda, han de ser precisos, és a dir, informar d'una realitat amb un marge d'error acceptable. També han de ser comprensibles, per tant, tot i recollir molta informació, han de tenir la claredat suficient per interpretar el seu significat. D'altra banda, han de ser fidels, és a dir, els possibles biaixos de la informació han de ser semblants en diferents moments del temps.



**Josep Viñas i Xifra és llicenciat en ciències econòmiques i empresarials per la UAB, és doctor en ciències econòmiques i empresarials per la UdG i ha estat professor titular d'economia financera i comptabilitat a la UdG (1992-2007). Ha estat tinent d'alcalde d'Acció Social de l'Ajuntament de Salt (2003-2007). Actualment és director dels Serveis Territorials a Girona del Departament**

**d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya. Ha publicat els llibres següents: *La comptabilitat dels ajuntaments de les comarques gironines* (2001); *Exercicis resoltos de comptabilitat de costos* (2002); *Comptabilitat per a no-economistes* (2002) amb Helena Benito; *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales* (2005) amb Daniel Carrasco, Andrés Navarro i Dionisio Buendía, i *La comptabilitat i els pressupostos: eines de gestió per a l'Administració local* (2007). És membre del consell editorial de la revista *Comptabilitat i Direcció* i coordinador per a la Universitat de Girona del projecte de “Cálculo de costes e indicadores de gestión” de la Federación Española de Municipios y Provincias.**

Podríem seguir enumerant altres atributs, però ens sembla important assenyalar, finalment, que els indicadors han de tenir crèdit suficient per a les persones usuàries de la informació.

### Exemples concrets de costos municipals

Tot això és la teoria, però com s'apliquen aquests conceptes a la pràctica? Des de fa uns anys, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) porta a terme una experiència pilot per a la implementació d'un sistema de costos en l'Administració local en l'àmbit estatal, en el qual participen tres ajuntaments catalans. Un dels serveis triats va ser el de serveis socials, dels quals n'explicarem alguns exemples.

En el càlcul de costos, exposarem el cas d'un centre municipal d'acollida social que té com a objectiu servir de pont d'enllaç per aconseguir la inserció social i laboral dels transeünts (sense sostre). Es va definir un procés pro-



ductiu que consisteix en un servei municipal que detecta els possibles usuaris, els traspassa a una comissió de valoració que decideix quina ha de ser l'estada en aquell centre (curta, mitjana o llarga).

Els costos de personal van ser, l'any 2004, de 459.000 € (en una plantilla de 35 persones), els serveis exteriors van pujar 166.000 € (entre servei d'àpats i tallers), les amortitzacions van ser 56.000 € (depreciació de l'equipament) i s'hi van afegir 142.000 € de costos transversals. Aquests últims costos representen el cost de suport des d'altres departaments municipals aliats als serveis socials, però necessaris perquè aquests portin a terme la seva feina, per exemple, el servei de manteniment de l'ajuntament. En total, 820.000 € per atendre 4.670 usuaris, és a dir, un cost de 175,59 €/usuari. És molt o és poc? No és l'objectiu de la informació econòmica contestar-ho, però és una dada objectiva sobre la qual es poden prendre decisions.

En la utilització dels indicadors de gestió, aquests es van dividir en indicadors d'activitat, indicadors econòmics i indicadors d'entorn. Els primers reflecteixen els outputs generats per satisfer les necessitats de les persones usuàries i l'impacte que tenen sobre la demanda, així com la qualitat d'aquests, des de la perspectiva del ciutadà com a client. Els segons mesuren l'execució econòmica en relació amb els serveis prestats, tant de caràcter pressupostari com de costos. Els tercers informen sobre algunes variables que, escapant del control de l'ens local encarregat de prestar els serveis, poden influir en les condicions de prestació d'aquests. Els resultats d'alguns d'aquests indicadors (se'n van mesurar 41) van ser els següents l'any 2004 (valor mitjà de tots els ajuntaments estudiats).

#### Indicadors d'activitat

- Percentatge d'atenció domiciliària a la vellesa: 6,25%.
- Índex d'hores per beneficiari/ària d'ajuda domiciliària: 125,38 hores.
- Percentatge d'atenció amb telealarma: 2,89%.
- Índex de places en centres d'acollida per a transeünts: 0,29 places per cada mil habitants.
- Índex de recursos humans de serveis socials: 0,64 tècnics per cada mil habitants.


**“Des de fa uns anys, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) porta a terme una experiència pilot per a la implementació d'un sistema de costos en l'Administració local en l'àmbit estatal, en el qual participen tres ajuntaments catalans.”**

#### Indicadors econòmics

- Despesa corrent en serveis socials per habitant: 50,37 €/habitant.
- Percentatge de despesa corrent en serveis socials: 6,86% del pressupost corrent.
- Valor mitjà de les ajudes econòmiques: 333,05 €/ajuda.
- Cost per hora del servei d'atenció domiciliària: 13,07 €/hora.
- Cost de la informació i orientació individual en l'atenció de base: 104,95 €/usuari.

#### Indicadors d'entorn

- Índex d'infància: 11,18%.
- Índex de vellesa: 4,40%.
- Taxa d'atur: 6,23%.
- Renda familiar disponible: 12.536,36 €/habitant.

Com es pot veure, tota aquesta informació és la guia, per al gestor que hagi de prendre les decisions en l'àmbit polític, sobre quina ha de ser la despesa en serveis socials dels ajuntaments, tot i que la Llei catalana de serveis socials ja defineix quins són els serveis prioritaris que s'han de prestar i de quina manera s'han de finançar 



# Evolució de la participació de les persones usuàries en el finançament dels serveis socials a Catalunya

**Per Francesc Patricio, metge,  
expert en gestió de serveis socials**

A l'hora de parlar del finançament dels serveis socials, cal incorporar necessàriament el vessant de la participació dels mateixos usuaris i usuàries en el sosteniment dels seus costos. Aquesta participació de les persones usuàries, anomenada també contraprestació econòmica o copagament, abordada de forma integral, a Catalunya ha tingut històricament poca regulació normativa explícita, ha estat de baix nivell normatiu (normativa local, ordre a l'any 1992 i decret a l'any 1996). S'ha regulat més amb modificacions parcials (preu del servei, ampliació d'excepcions, regulació específica per un servei, etc.) o incorporades en el marc d'una norma més àmplia des del punt de vista normatiu; per aquest motiu ha calgut crear una normativa interna de gestió (circulars internes).

Abordar la participació de les persones usuàries en el finançament dels serveis ha resultat, doncs, un tema incòmode políticament i pràcticament, sempre que s'ha visualitzat amb normativa exclusiva ha generat un debat social intens sobre els termes de la seva regulació; des de la conveniència de la seva aplicació o no fins als detalls de concreció regulats.

Tot i això, la situació de creixement i maduració del sistema de protecció social al nostre país i l'actual replantejament polític i social de l'abast dels drets socials arran de l'aprovació de la Llei 12/2007 de serveis socials i el seu procés de desplegament, fan necessària i convenient una reflexió tranquil·la sobre el tema.

Per abordar la qüestió de la participació de les persones usuàries en el finançament dels serveis socials, faré un breu recorregut des del traspàs de les competències de l'Estat a la Generalitat de Catalunya fins a la situació actual amb les lleis recents: la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i de suport a les persones en situació de dependència i la Llei 12/2007 de serveis socials.

En aquest recorregut intentaré donar resposta a tres preguntes claus que es plantegen en voler conèixer la participació de les persones usuàries en el finançament dels serveis socials:

- qui paga els serveis socials?
  - quin és l'import que s'ha de pagar?
- i, finalment, la que potser hauria de ser la primera:
- cal pagar per utilitzar els serveis socials?



Entre els primers, és a dir, els serveis exclosos (o no inclosos) per la seva naturalesa dels serveis, trobaríem serveis adreçats a persones sense recursos econòmics (menjadors socials o residència d'estada limitada) o serveis adreçats a la inserció social de les persones i/o famílies que sovint són serveis no sol·licitats expressament per les persones usuàries, i el seu pagament constituiria en si mateix una barrera d'accés al mateix servei (atenció domiciliària de caràcter socioeducatiu en famílies desestructurades).

Entre els segons, és a dir, els serveis no inclosos en la normativa vigent o sense normativa que concreti l'aportació de les persones usuàries, trobaríem aquells serveis amb poc nivell de cobertura que provoca que només s'atengui persones molt vulnerables i amb escassos recursos econòmics o nuls. Per exemple, alguns ens locals que poden compartir el criteri que el servei d'atenció domiciliària prevegi contraprestació econòmica de les persones usuàries, tenint en compte que es prestaven pocs serveis i només s'atenien persones amb capacitat econòmica molt limitada, han decidit no regular la contraprestació de les persones usuàries perquè han valorat que l'import cobrat finalment no cobriria ni les despeses generades per la mateixa gestió recaptadora, normalment complexa.

## 2. Quin és l'import que s'ha de pagar?

En relació amb quin és l'import que s'ha de pagar, els criteris giren entorn de dos eixos:

- l'import màxim que s'ha de pagar per un determinat servei,
- la quantitat econòmica que cal garantir a la persona atesa per cobrir les seves necessitats no ateses pel servei prestat.

L'import màxim que s'ha de pagar per a la utilització d'un servei públic serà el fixat com a preu públic o com a taxa d'us del servei a la normativa reguladora del mateix servei publicada per l'administració prestadora del servei (Administració local o Generalitat de Catalunya).

L'import del preu públic o de la taxa fixada ha d'atendre allò recollit a la Llei 15/1997, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, que estableix, entre altres condicions, que l'Administració no podrà requerir dels usuaris un import superior al cost

**“El baix nivell de cobertura existent durant molts anys al nostre país ha actuat com una barrera d'accés real als serveis que afecta tots els ciutadans, amb independència del seu nivell de renda.”**

efectiu del servei. L'Administració pot fixar, però, un preu públic inferior al cost real del servei.

En aquest supòsit estem davant d'un preu públic subvencionat (l'Administració assumeix el cost diferencial entre el preu públic fixat i el cost real del servei) que afecta tota la població, atesa amb independència de les seves condicions personals, socials i/o familiars. L'Administració estaria proporcionant una protecció social genèrica a tota la població atesa.

D'altra banda, si l'Administració volgués efectuar una protecció específica, fixaria com a preu públic el cost real del servei, que seria l'import màxim que haurien de pagar les persones usuàries, i regularia un sistema de bonificacions i/o exempcions del preu públic indicant les condicions personals, familiars i/o econòmiques que han de tenir els usuaris per acollir-s'hi (per exemple, tenir persones a càrrec econòmicament, ser una persona amb discapacitat reconeguda legalment, etc.). En aquesta situació estarem davant un sistema de garanties personals o subvencions personalitzades, que ha estat la fórmula més emprada en el cas dels serveis socials.

El segon eix, el que es refereix a la quantitat econòmica que cal garantir a la persona atesa per cobrir les necessitats no ateses pel servei prestat, ha estat el mecanisme emprat per protegir les persones usuàries dels serveis socials. Ha anat canviant al llarg dels anys a mesura que evolucionava i madurava el sistema de protecció social.

La Generalitat de Catalunya, en rebre els traspassos, va aplicar de manera supletòria la normativa vigent a l'Estat central i va reproduir l'esquema de contraprestació dels usuaris. Simplificant l'aplicació de la normativa, la mecànica de cobrament preveia el següent:





1. Que només responien de les obligacions de pagament els mateixos usuaris amb els seus ingressos.

2. Que aportarien el 80% de la seva pensió o ingressos econòmics sempre que l'import disponible per atendre les seves necessitats no cobertes pel servei prestat (anomenat generalment diner de butxaca) fos superior al 20% de l'import de la pensió mínima de jubilació per persona sense cònjuge a càrrec en el cas de les persones grans soles, que s'ampliava al 30% en el cas que els dos cònjuges estiguessin ingressats o el 120% en el cas que el cònjuge sense ingressos no estigués ingressat. En el cas de persones menors de 65 anys (les persones amb discapacitat) es canviava la referència de pensió mínima per la de salari mínim interprofessional (SMI) i s'aplicaven els mateixos criteris. La referència econòmica del diner de butxaca s'ha anat adaptant al llarg del temps de manera que de la pensió mínima de jubilació sense cònjuge a càrrec es va passar a utilitzar l'SMI per a tots els usuaris sense discriminar per l'edat; posteriorment, amb l'aparició de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM), aquesta referència substitueix l'SMI i, finalment, amb l'aprovació de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que crea l'indicador de renda de suficiència (IRS), aquest passa a ser l'indicador emprat.

Aquesta normativa implicava que totes les persones ingressades que tinguessin ingressos propis (a les persones sense ingressos no se'ls atorgaven ingressos i, per tant, no tenien diner de butxaca) tenien un import mínim garantit, però disposaven d'importos econòmics variables en funció de quins fossin els seus ingressos.

Aquesta situació és canviada radicalment amb la publicació del Decret 394/1996, de 12 de desembre, que estableix el règim de contraprestacions dels usuaris dels serveis socials i aprova els preus públics per a determinats serveis socials prestats per la Generalitat de Catalunya, i torna a canviar posteriorment amb l'aprovació de la Llei 12/2007 de serveis socials i amb el Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2008-2009.

Així doncs, podem considerar tres moments evolutius en el plantejament del tema de la participació dels usuaris en el finançament dels serveis socials:

1. Situació inicial de transferències competencials a la Generalitat en què s'aplica de manera supletòria la nor-

**“En alguns països de l'Europa comunitària, els serveis socials són, en essència, gratuïts. O són serveis socioeducatius d'inserció social (entesos com a serveis socials) o són serveis d'atenció a la dependència, entesos com una extensió dels serveis sanitaris i integrats i regulats per les normatives sanitàries.”**

mativa estatal i es regula específicament en l'Ordre del Departament de Benestar Social de 9 d'abril de 1992 per la qual s'aproven els barems de bonificacions i exempcions dels preus dels serveis assistencials de l'ICASS. (Aquesta és la situació descrita al punt anterior, en què l'usuari és l'únic obligat i aporta, com a norma general, el 80% dels seus ingressos, alhora que se li garanteix un mínim de disponibilitat econòmica.)

2. Situació de replantejament global de l'aportació dels usuaris, que suposa una claudicació encoberta de l'Administració, en tant que estat del benestar, i la transferència de la responsabilitat assistencial a les famílies, en què l'Administració assumeix un paper subsidiari i supletori de les obligacions familiars només quan aquestes claudiquen per insuficiència de mitjans. Aquesta etapa finalitza amb la publicació del Decret 394/1996, de 12 de desembre, fent un abordatge íntegre del sistema de contraprestacions dels usuaris dels serveis socials a partir dels criteris claus següents:

- Tots els serveis socials són objecte de contraprestació.
- Per avaluar la capacitat econòmica de la persona usuària es fa un abordatge extensiu considerant els seus ingressos, el seu patrimoni i els ingressos dels seus pares i/o fills.
- Fixa un mateix import de diners de butxaca disponible per a tots els usuaris del mateix tipus de servei, de manera que considera les necessitats no cobertes pel servei, estableix l'import necessari per fer-hi front i la resta d'ingressos disponibles constitueixen l'import de la con-

traprestació. D'aquesta manera el diner disponible de les persones usuàries en una situació social idèntica és el mateix amb independència dels seus ingressos previs (abans la contraprestació com a norma general del 80% dels seus ingressos; els restava disponible el 20% dels seus ingressos i, per tant, l'import concret responia als ingressos previs i era diferent per a cada usuari).

- Es paga pel servei rebut globalment sense fer-ne consideracions parcials. És a dir, en un servei residencial on es reben serveis d'hoteleria, d'atenció a la dependència, d'atenció sanitària i d'atenció socioeducativa es fixa un preu públic sense discriminar la part corresponent a cada tipus de servei i, per tant, la persona usuària pot acabar fent una contraprestació per la totalitat dels tipus de serveis rebuts.

3. Finalment, hi ha un avenç cap a un sistema de drets materialitzat amb el Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2008-2009 que concreta les línies fixades a la Llei 12/2007 de serveis socials i fa diverses passes endavant en el camí dels drets de la ciutadania en rebre els serveis socials. El sistema de contraprestació econòmica de les persones usuàries s'aborda a partir dels criteris següents:

- Hi ha serveis que són gratuïts.

- Els serveis subjectes a contraprestació tenen una part (mòdul social) garantida a càrrec de la Generalitat de Catalunya i, per tant, no subjecta a contraprestació. L'import d'aquesta part, conceptualment respon al criteri de serveis professionals específics.

- L'import objecte de contraprestació respon a necessitats bàsiques de la població en general: substitució de la llar, alimentació, vestit, neteja de la llar i allotjament. En un sistema complet de protecció, el finançament d'aquestes necessitats hauria d'estar garantit bé amb ingressos propis, bé amb prestacions econòmiques assistencials.

- En avaluar la capacitat econòmica només es considera la persona usuària del servei.

Per finalitzar aquest repàs de l'aplicació legislativa, abordem la pregunta que hi ha a l'arrel del copagament: cal una participació econòmica de la ciutadania en el finançament dels serveis socials en fer-ne ús? o, per contra, igual que en altres serveis del benestar com la salut i l'educació, la ciutadania els finança amb els seus impostos i, en conseqüència, té dret a la seva gratuïtat quan té necessitat d'utilitzar-los?

**“Al nostre país alguns dels serveis han comptat sempre amb la participació econòmica de les persones usuàries que disposaven d'un determinat nivell de rendes.”**

### **3. Cal pagar per utilitzar els serveis socials?**

En alguns països de l'Europa comunitària, els serveis socials són, en essència, gratuïts. O són serveis socioeducatius d'inserció social (entesos com a serveis socials) o són serveis d'atenció a la dependència, entesos com una extensió dels serveis sanitaris i integrats i regulats per les normatives sanitàries. Al nostre país, mai no han tingut aquesta consideració i alguns dels serveis han comptat sempre amb la participació econòmica de les persones usuàries que disposaven d'un determinat nivell de rendes.

El baix nivell de cobertura existent durant molts anys al nostre país ha actuat com una barrera d'accés real als serveis que afecta tots els ciutadans, amb independència del seu nivell de renda.

El creixement de serveis experimentat i l'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i suport a les persones amb dependència i la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, dels serveis socials, han suposat veritables i importants avenços cap a un sistema de drets de ciutadania i extensió de la població objecte de protecció. Aquesta evolució ha de permetre assolir un sistema de protecció integral basat en drets de ciutadania que permeti l'accés a uns serveis socials de qualitat a tota la ciutadania amb necessitat de fer-ne ús, amb independència de les seves rendes i d'una manera normalitzada [Q](#)



# L'impacte econòmic de la Llei de serveis socials

**Per Montserrat Lupón, cap de l'Oficina de Planificació i Avaluació Econòmica del DASC**

L'assumpció per la Generalitat de Catalunya de les competències en matèria d'assistència i serveis socials que l'Estatut d'autonomia de 1979 regulava com a exclusiva va iniciar el procés de traspassos des de l'Estat dels serveis d'assistència i serveis socials. En aquest inici, el finançament dels serveis socials traspassats corresponia al cost efectiu.

La necessitat d'organitzar el conjunt de serveis transferits i els nous que es creessin feia imprescindible disposar d'una regulació que s'inicia amb la Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya. Aquesta Llei crea l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS) com a entitat gestora de la Seguretat Social, a la qual corresponia la titularitat de la gestió de les prestacions d'assistència social i els serveis socials tant de la Generalitat com de la Seguretat Social, és a dir, serveis i prestacions finançats tant amb recursos de la Seguretat Social com amb dotacions pressupostàries de la Generalitat.

La primera Llei de serveis socials de la Generalitat de Catalunya és la 26/1985, de 27 de desembre, que neix amb l'objectiu d'ordenar, estructurar, promoure i garan-

tir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública en l'àmbit territorial de Catalunya. Aquesta Llei s'actualitza i completa posteriorment amb la Llei 4/1994, de 20 d'abril, d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del Sistema català de serveis socials. Tota aquesta normativa va ser refosa en el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, que estableix un Sistema català de serveis socials desenvolupat mitjançant el Decret 284/1996, de 23 de juliol.

Aquest Sistema català de serveis socials es continuava finançant mitjançant dues fonts, els recursos de la Generalitat i els fons provinents de la Seguretat Social per assistència social, que es comptabilitzaven directament i de forma separada en el pressupost d'ingressos de l'ICASS.

A partir de l'any 2002, amb l'entrada en vigor del model de finançament vigent en data d'avui, que integra el finançament de la sanitat al model general, desapareixen les transferències de la Seguretat Social que finançaven els serveis transferits a les comunitats autònomes i els serveis socials passen a finançar-se com la resta de serveis autònoms.

“L'increment progressiu dels recursos destinats a serveis socials que es produeix a partir del 2004 propicia el marc adequat per aprovar una nova llei de serveis socials.”

#### Evolució de la despesa en serveis socials 1985-2009

Any	Milions d'€
1985	86,1
1986	99,2
1987	106,5
1988	129,2
1989	146,3
1990	178,8
1991	228,0
1992	263,5
1993	274,7
1994	285,0
1995	288,4
1996	295,6
1997	309,8
1998	326,9
1999	335,4
2000	379,2
2001	404,3
2002	517,3
2003	739,1
2004	889,2
2005	1.017,0
2006	1.202,3
2007	1.331,2
2008	1.629,7
2009	1.686,8



Montse Lupón i Rosés és responsable de l'Oficina de Planificació i Avaluació Econòmica del Departament d'Acció Social i Ciutadania. És llicenciada en ciències econòmiques i empresarials per la Universitat Autònoma de Barcelona, auditora, i ha fet l'executive master in public administration d'ESADE. Des del 1977 fins al 1982, la seva activitat professional ha estat vinculada al camp de

l'auditoria. A partir de 1982, la seva activitat professional ha estat vinculada a l'Administració pública en l'àmbit dels serveis socials en el Departament de Benestar Social. Ha estat tècnica superior de Pressupostos de la Direcció General de Serveis Socials, cap de la Secció d'Avaluació, cap del Servei de Gestió Pressupostària de l'ICASS, cap del Servei de Pressupostos i Gestió Econòmica del Departament d'Acció Social i Ciutadania i subdirectora general de Gestió de Recursos Aliens.

Amb l'aprovació de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, es pretén consolidar un sistema català de serveis socials que doni resposta a les necessitats actuals de la societat. El gràfic següent mostra l'evolució de la despesa destinada a serveis socials entre ambdues lleis.

Com es pot observar, l'increment de la despesa destinada a serveis socials creix de forma sostinguda fins a l'any 2002, amb un fort creixement el 2003 i un augment progressiu a partir del 2004. Tot i l'aparent creixement sostingut fins al 2002, la realitat és que hi va haver un increment important dels serveis d'atenció als diferents col·lectius, atès que en el moment que van entrar en vigor les pensions no contributives<sup>1</sup> l'estalvi en la despesa de pensions assistencials (FAS) es va destinar a finançar els serveis.

A partir del 2002 s'amplia el límit d'ingressos per l'accés a determinades prestacions fins a 36.000 €, que permet que un major nombre de persones tinguin accés als serveis socials, com, per exemple, a l'acolliment residencial, als ajuts del programa “Viure en Família” o als ajuts per infants a càrrec que s'universalitzaran a partir del 2003.



CARTERA DE SERVEIS	Pressupost 2008			Pressupost 2009		
	Garantides	No garantides	TOTAL	Garantides	No garantides	TOTAL
<b>Prestació de serveis</b>	<b>796,26</b>	<b>141,08</b>	<b>937,34</b>	<b>877,11</b>	<b>144,58</b>	<b>1.021,69</b>
<b>Serveis socials bàsics</b>	<b>73,91</b>		<b>73,91</b>	<b>91,08</b>		<b>91,08</b>
<b>Serveis socials especialitzats</b>	<b>722,34</b>	<b>141,08</b>	<b>863,43</b>	<b>786,03</b>	<b>144,58</b>	<b>930,61</b>
Atenció a persones amb dependència	11,08		11,08	11,47		11,47
Atenció a persones grans amb dependència o risc social	298,12	1,80	299,92	339,72	1,27	320,99
Atenció a persones amb dependència ateses en centres socio-sanitaris	41,29		41,29	43,75		43,75
Atenció a persones amb discapacitat	210,50	110,71	321,21	211,51	114,70	326,21
Atenció a persones amb malaltia mental	5,59	11,42	17,01	5,44	9,60	15,05
Atenció a persones afectades amb virus VIH/SIDA		3,64	3,64		3,63	3,63
Persones amb drogodependència		9,48	9,48		10,08	10,08
Atenció a la infància, adolescència i joventut	148,24	2,86	151,10	166,72	4,13	170,85
Atenció a les famílies amb problemàtica social o risc d'exclusió		1,17	1,17		1,16	1,16
Atenció a dones en situació de violència masclista i als seus fills	7,52		7,52	7,41		7,41
<b>Prestació econòmica</b>	<b>299,19</b>	<b>13,01</b>	<b>312,19</b>	<b>373,30</b>	<b>3,32</b>	<b>376,61</b>
Prestacions de la Llei 13/2006	108,57		108,57	80,55		80,55
Prestacions de la Llei 39/2006	9,82		9,82	104,29		104,29
Altres prestacions	180,80	13,01	193,81	188,46	3,32	191,77
<b>Prestació tecnològica</b>		<b>7,85</b>	<b>7,85</b>		<b>7,33</b>	<b>7,33</b>
<b>PRESSUPOST TOTAL</b>	<b>1.095,44</b>	<b>161,94</b>	<b>1.257,38</b>	<b>1.250,41</b>	<b>155,22</b>	<b>1.405,63</b>

**“Pel que fa al finançament de la Cartera de serveis socials, es calcula que aproximadament un 85,5% del pressupost 2009 es finança amb recursos generals de la Generalitat, un 10% amb recursos finalistes de l'Estat per a actuacions concretes, i un 4,5% són recursos propis corresponents, bàsicament, a ingressos per aportacions dels usuaris en concepte de copagament dels serveis.”**

L'increment progressiu dels recursos destinats a serveis socials que es produeix a partir del 2004 propicia el marc adequat per aprovar una nova llei de serveis socials. Així, l'actual llei configura un nou sistema a partir del principi d'universalitat en l'accés als serveis socials, que s'articula per mitjà d'una cartera de serveis definida com l'instrument que, a partir de la realitat social, fixa les prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques que ofereix el sistema públic de serveis socials. Aquesta Cartera de serveis socials serà aprovada pel Govern i tindrà una vigència quadriennal.

Tot i això, la llei 12/2007 estableix que per als exercicis pressupostaris 2008-2009, la Cartera de serveis socials ha d'arribar a un primer nivell d'objectius de dotació de serveis que garanteixi un primer conjunt de prestacions i n'especifica els mínims. Cal tenir present que algunes de les prestacions incloses a la Cartera ja estaven garantides per la normativa anterior específica. A tall d'exemple, l'any anterior a la llei de serveis socials es van aprovar la llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, i la llei 39/2006, de 14 de desembre,

de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD).

La primera Cartera de serveis socials, corresponent als exercicis 2008-2009, va ser aprovada pel Govern mitjançant el Decret 161/2008, de 29 de juliol, que detalla de forma exhaustiva totes les prestacions i les seves característiques, com ara, pel que fa a l'aspecte econòmic:

- La consideració de prestació garantida, que és exigible com a dret subjectiu, o no garantida, l'accés a la qual està subjecte a la disponibilitat de crèdits pressupostaris.

- El cost de referència, que equival al cost del servei i es correspon, en principi, amb la tarifa per a la compra de serveis.

- El mòdul social, que és el cost dels serveis d'atenció personal, educativa i social, i que, d'acord amb la llei, és gratuït.

- El copagament, que és l'aportació màxima de la persona usuària per a aquelles prestacions de serveis no gratuïtes. Aquest import podrà bonificar-se d'acord amb la capacitat econòmica i les càrregues familiars de la persona usuària.

El pressupost assignat inicialment a cadascuna de les prestacions de la Cartera de serveis socials 2008-2009 es resumeix en el quadre següent: com es pot observar, el creixement es concentra en les prestacions garantides per tractar-se de drets subjectius que cal cobrir, que augmenten un 14,15%, mentre que les prestacions no garantides disminueixen un 4,15%.

Així, el pressupost 2009 de la Cartera de serveis socials preveu l'increment de les prestacions necessàries per assolir els nivells establerts per la disposició addicional segona de la llei 12/2007, amb un augment important dels serveis socials bàsics, que inclouen l'atenció domiciliària derivada de la LAPAD. També es constata un augment significatiu de les prestacions econòmiques, conseqüència principalment de la implementació de la LAPAD.

Les prestacions de serveis s'incrementen en menor mesura, tot i que, dins del marc de contenció pressupostària actual, es consoliden les places disponibles el 31 de desembre de 2008.

Pel que fa al finançament de la Cartera de serveis socials, es calcula que aproximadament un 85,5% del pressupost 2009 es finança amb recursos generals de la Generalitat, un 10% amb recursos finalistes de l'Estat per a actuacions concretes, i un 4,5% són recursos propis

corresponents, bàsicament, a ingressos per aportacions dels usuaris en concepte de copagament dels serveis.

En la conjuntura actual es fa difícil fer una projecció dels recursos que es destinaran a les prestacions de les carteres de serveis dels propers anys, especialment fins al 2015, any que es preveu que finalitzi el desenvolupament de la Llei 12/2007 de serveis socials i la implementació del Sistema d'atenció a la dependència de la Llei 39/2006. Tot i això, d'acord amb la informació de la memòria econòmica que acompanyava el projecte de Llei de serveis socials, l'evolució de la despesa fins al 2015 seria la que es plasma en el gràfic següent:

#### Evolució de la despesa en serveis socials 1985-2015

Any	Milions d'€
1985	86,1
1990	178,8
1995	288,4
2000	379,2
2004	889,2
2005	1.017,0
2008	1.629,7
2010	2.375,2
2015	4.072,5

Q

1: Llei 26/1990, de 20 de desembre, per la qual s'estableixen les prestacions no contributives, i Reial decret 357/1991, de 15 de març, que la desenvolupa.

“El mòdul social és el cost dels serveis d'atenció personal, educativa i social i, d'acord amb la Llei, és gratuït.”



# El copagament en els serveis socials.

## Criteris en la fixació de barems

Per **Anna Garcia González**, investigadora del Centre d'Anàlisi Econòmica i de les Politiques Socials (CAEPS)

### Motivació de la coparticipació de la persona usuària en els serveis públics

La coparticipació de l'usuari o usuària en el cost dels serveis públics intenta relacionar directament els pagaments realitzats amb el principi del benefici en el finançament públic: qui paga és qui es beneficia del producte del servei. L'aplicació del principi del benefici mitjançant els copagaments permet, entre d'altres, suplir la falta de senyals de cost d'oportunitat per als agents econòmics; aquesta és una característica de la producció i utilització de serveis públics no destinats a la venda. En els casos en què no es pot determinar el cost d'oportunitat en no existir preu en el moment de la utilització, es pot donar un nivell de consum superior al que es produiria si les persones usuàries haguessin de tenir en compte el cost inicial de les seves decisions de consum.

Els mecanismes del copagament com a senyals de preus en els serveis públics compleixen tres finalitats bàsiques: racionar el consum de determinats béns i serveis públics l'oferta dels quals és escassa; proporcionar informació sobre les preferències individuals i la valoració dels usuaris i usuàries sobre els serveis públics, i representar un instrument de finançament addicional dels serveis públics.

L'avantatge principal del copagament és que pot contribuir a fer que hi hagi millores potencials de l'eficiència, entre d'altres, la d'establir una relació directa entre els

cost i els serveis obtinguts. Tal com s'ha esmentat, incentiva també la revelació de preferències i facilita la provisió òptima de béns i serveis, i, finalment, millora la responsabilitat en la mesura que augmenta la visibilitat i la transparència sobre el cost dels serveis públics. En el cas d'un consum excessiu associat al risc moral quan hi ha cobertura asseguradora (Pauly, 1968), una utilització convenient dels mecanismes del copagament com a alternativa als impostos generals pot millorar l'eficiència en la utilització dels recursos del sector públic i reduir la pressió fiscal en els i les contribuents. Un sistema de copagament adequat pot contribuir a reduir la pèrdua de benestar social associada al consum excessiu.

Un aspecte que cal destacar, doncs, del finançament del sistema de serveis socials català és que s'especifiquen incentius personals a la conducta eficient en la mesura que es preveu un cofinançament ajustat per recursos, especialment en aquells serveis que són bàsics de l'individu, independentment de la seva necessitat (Costa-Font i García-González, 2007). D'aquesta manera, "l'usuari o usuària pot haver de copagar el finançament de la teleassistència i dels serveis d'ajuda a domicili".<sup>1</sup> És en les prestacions de serveis garantides no gratuïtes que "la Generalitat ha d'establir en la Cartera de serveis socials el mòdul social i la participació econòmica dels usuaris en llur cost",<sup>2</sup> ja que aquesta participació és "l'aportació màxima amb què pot contribuir la persona beneficiària al cost del servei".<sup>3</sup>

Ara bé, malgrat els beneficis potencials, els copaga-





**Anna García González és investigadora del Centre d'Anàlisi Econòmica i de les Polítiques Socials (CAEPS). És llicenciada en economia i diplomada en turisme per la Universitat de Barcelona (UB). Recentment ha cursat un màster en economia i ha obtingut el diploma d'estudis avançats en economia per la UB. També ha fet recerca a la London School of Economics and Political Science i ha publicat sobre la**

**recent reforma estatal i les preferències individuals dels serveis a la dependència.**

**“L'avantatge principal del copagament és que pot contribuir a fer que hi hagi millores potencials de l'eficiència, entre d'altres, la d'establir una relació directa entre els cost i els serveis obtinguts.”**

ments poden convertir-se amb facilitat en un impost als malalts que afecti especialment els pobres amb malalties cròniques si no es dissenyen de forma adequada (Puig, 2001). La teoria econòmica prediu que quan els copagaments s'apliquen sense cap relació amb el nivell de renda, aquests ocasionen un efecte regressiu sobre la distribució de la renda. És essencial, doncs, un bon disseny a l'hora d'establir la relació entre el copagament i el nivell de renda o la necessitat de l'individu que el sol·licita.

### **Un mecanisme per determinar la participació dels usuaris i les usuàries**

La identificació basada en característiques individuals per assignar determinats serveis socials requereix informació econòmica si es vol evitar que els copagaments ocasionin l'efecte regressiu esmentat. Per a una identificació directa individual, es requereix una **prova de mitjans** basada en renda, variables instrumentals aproximatives de la renda o una combinació d'ambdues. La prova de mitjans és, doncs, un procés d'investigació dut a terme per determinar si l'individu o la unitat familiar compleixen els requisits necessaris per rebre determinats serveis proveïts per l'Estat.

El mecanisme de la prova de mitjans pot ser molt acurat a l'hora d'escollir pacients, però també pot dur a ineficiències a causa d'altres factors com ara: barreres a l'accés no monetàries (manca d'informació sobre les exempcions o ignorància sobre els beneficis del consum o distància) o recursos insuficients per servir a la població sence-

ra. Es dona l'error tipus I quan individus sense recursos que sol·liciten el servei no estan adequadament identificats i l'error tipus II quan individus amb recursos que sol·liciten el servei són classificats com a pobres (Willis, 1993).

A l'hora de dissenyar una prova de mitjans s'han de considerar dues disjuntives importants: a) una disjuntiva de costos que es dona entre proveir un programa de beneficis com ara l'atenció sanitària i dur a terme proves de mitjans costoses però precises; b) una disjuntiva d'exigència; una prova de mitjans molt exigent que, mentre redueix l'error tipus II, pot incrementar sense voler l'error tipus I. Les dues disjuntives són difícils de separar, atès que les mesures d'exigència (com ara la investigació del frau) generalment impliquen costos addicionals que fan minvar els recursos per servir la població. L'assignació òptima de recursos entre els beneficis del programa, la prova de mitjans i altres mesures d'identificació depenen de la importància que els polítics donin al fet de millorar l'accés absolut als serveis i el benestar versus l'accés que tenen els individus pobres en relació amb els individus amb recursos.

D'acord amb criteris d'equitat, es defineix “població destinatària” com aquells individus que, sobre la base de característiques relacionades amb la capacitat de pagament de quotes sociosanitàries, tenen un accés no acceptable als serveis bàsics. D'aquesta manera, els criteris per definir l'elegibilitat parteixen de les característiques basades en la capacitat de pagament per als serveis sociosanitaris. Aquestes inclouen els ingressos monetaris, les despeses de la llar i, en un grau més reduït, factors no mone-

taris i riquesa. Idealment, els criteris de la prova de mitjans haurien d'identificar correctament la població destinatària i estar basats en informació de fàcil accés. Així, com un representant de la capacitat de pagament per als serveis sanitaris i socials, les característiques socioeconòmiques poden ser més fàcils d'obtenir que el consum per capita ajustat, ja que hi ha molta més informació empírica de la correlació entre les característiques de la llar i la demanda (Willis, 1997).

El disseny de la fixació de barems ha de tenir en compte altres consideracions, com ara l'alfabetització de la població, la proporció de la població objectiu capaç de proveir documentació impositiva i salarial, o l'existència d'altres criteris usats per a altres programes de benestar social a la zona. Una altra qüestió és que els criteris socioeconòmics haurien de ser actualitzats periòdicament per reflectir canvis en les condicions econòmiques generals per a la població, com ara la inflació o un increment de la renda.

La viabilitat de la prova de mitjans està influïda per característiques socials i econòmiques locals, com ara la concentració geogràfica de la població i el nivell de sistematització de les infraestructures institucionals. Finalment, un aspecte que cal considerar és la freqüència amb la qual la prova de mitjans torna a aplicar-se. La duració òptima d'una exempció dependrà de la freqüència i la magnitud de les fluctuacions de la renda i també del cost de fer i registrar la prova de mitjans.

### La prova de mitjans a Catalunya

El disseny dels criteris de la prova de mitjans és, tal com s'ha vist, part essencial del sistema de finançament. Tenint en compte l'existència evident de gent gran "pobres de renda i rics de casa" (Hancock, 1998), en el cas català queda com a assignatura pendent la delimitació progressiva del que és la posició socioeconòmica per assolir objectius d'equitat i neutralitat (Costa-Font i García-González, 2007). En el cas dels serveis del Sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència en l'àmbit territorial de Catalunya, la valoració "tindrà en compte exclusivament els ingressos de la persona beneficiària de les prestacions de servei",<sup>4</sup> és a dir, "la capacitat econòmica de la persona beneficiària consistirà en la suma dels ingressos derivats

de la seva renda personal, computats segons els criteris establerts en la legislació de l'impost sobre la renda de les persones físiques, excloent els guanys o les pèrdues patrimonials".<sup>5</sup> D'aquesta manera es constata que els criteris de la prova de mitjans no tenen en compte actius immobiliaris com a requisit per a l'assignació pública de serveis d'atenció a la dependència (Costa-Font [et al.], 2006) i queda oberta, doncs, la qüestió de com gravar la renda intertemporal sense que això porti efectes indesitjables en la conducta dels individus (Costa-Font i García-González, 2007)

Q

- 1: Article 62.1 de la Llei 12/2007 de serveis socials.
- 2: Article 66.1 de la Llei 12/2007 de serveis socials.
- 3: Article 4.2 del Decret 151/2008.
- 4: Article 4.3 de l'ASC/432/2007.
- 5: Article 5.1 de l'ASC/432/2007

#### Referències:

ASC/432/2007, de 22 de novembre, per la qual es regulen els preus públics i el règim de participació de les persones beneficiàries en el finançament dels serveis del Sistema per a l'autonomia i l'atenció a la dependència (SAAD), en l'àmbit territorial de Catalunya.

Costa-Font, J. [et al.]. "Means Testing and the Heterogeneity of Housing Assets: Funding Long-Term Care in Spain". *Social Policy & Administration*, 2006. Núm. 40 (5), p. 543-559.

Costa-Font, J. i García-González, A. "Un model mixt de finançament dels serveis socials". *Quaderns d'Acció Social i Ciutadania*, 2007. Núm. 1, p. 42-44.

Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2008-2009.

Hancock, R. "Housing wealth, income and financial wealth of older people in Britain". *Ageing and Society*, 1998. Núm. 18, pàg. 5-13.

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials. DOGC número 4990, de 18 d'octubre de 2007.

Pauly, M. "The Economics of moral hazard: comment". *American Economic Review*, 1968. Núm. 58, p. 531-537.

Puig Junoy, J. *Los mecanismos del copago en servicios sanitarios: cuándo, cómo y por qué*. Hacienda Pública Española, 2001. (En premsa.)

Willis, C. "Means testing for government Health services. Summary of Means Testing". *Cost Recovery of Health Services in Developing Countries*, març 1993. Núm. 7. PHR Project.



# Immigració, productivitat i finançament social

**Per Muriel Casals,**  
professora d'anàlisi econòmica a la UAB

Els moviments migratoris afecten profundament les economies, tant la dels països emissors com la dels receptors. En cada cas les conseqüències, ben diferents, depenen de quines són les circumstàncies que defineixen el moment concret del procés de desenvolupament que l'economia està vivint.

En algunes situacions l'emigració pot ser una solució o una prevenció de problemes. Pensem en l'economia espanyola després del Pla d'Estabilització de 1959; s'hi van fer uns reajustaments que implicaven la quasi impossibilitat de donar feina a tots els qui en buscaven, de manera que en aquell moment l'oportunitat de marxar a països de l'Europa més desenvolupada va evitar greus conflictes socials. A més, aquells que havien tingut el coratge de marxar, sacrificant aspectes de la seva vida familiar i personal, enviaven els seus estalvis, amb la qual cosa van contribuir a finançar les inversions necessàries. Per a Alemanya, un país receptor i amb forta disponibilitat d'estalvi per dotar de màquines els treballadors que hi arribaven, la immigració va suposar una empenta positiva al seu creixement econòmic. Emigració i immigració van actuar de manera complementàriament positiva per a ambdues economies.

Però què passa quan l'arribada d'immigrants no va acompanyada d'una onada d'inversió en béns de capital? Doncs que probablement els treballadors que arriben

trobaran ocupació en uns sectors d'activitat econòmica o en uns llocs de treball amb una baixa dotació de recursos (en forma de maquinària o d'instal·lacions productives), cosa que farà que el seu treball tingui una rendibilitat (una productivitat) més petita que la de la mitjana dels treballadors que fa més temps que són a l'economia analitzada. Aquest és el cas de l'economia catalana i per això és difícil dir d'una manera rotunda que la immigració té efectes positius sobre el nostre model productiu.

Certament, el fort ritme de creixement del PIB català dels darrers anys no s'explicaria si no hi hagués hagut l'arribada tan important de nous treballadors. També és cert que alguns sectors, algunes activitats, algunes empreses concretes no serien vives avui si no fos pel treball que hi aporten els treballadors i les treballadores vinguts de molt lluny. Pensem en la importància adquirida pel sector de la construcció en el conjunt de l'estructura econòmica catalana, amb un pes dins de la creació de riquesa que força observadors jutgen exagerat; aquesta expansió no hauria estat possible sense la doble participació de la immigració, tant pel costat de la producció, aportant unes quantitats de treball a baix cost, com pel costat de la demanda, actuant com a llogaters i compradors d'habitatge. Un raonament semblant podem fer pel que fa al sector dels serveis a l'hostaleria.

En una altra línia, podem fixar-nos en la reparició de

“És clar que la participació de la immigració en el pressupost públic és positiva, ja que el que aporten en impostos supera la despesa que origina la seva incorporació com a usuaris dels serveis públics. Les xifres indiquen aquest signe positiu mentre les persones novingudes tenen una edat que fa augmentar la població activa del país receptor; la situació ja no és tan clara quan l’envelliment i el reagrupament familiar fan augmentar la proporció de persones que necessiten atenció i que, per tant, originen un augment de la despesa social.”

tasques com ara el servei domèstic, que havien quasi desaparegut del nostre panorama social; el fet de disposar de minyones que tenen cura de la casa, dels infants i dels vells, permet que els dos membres de les parelles de classe mitjana surtin de casa i guanyin sous interessants; la immigració ha elevat la capacitat de disposar de més temps, de més serveis i de millors ingressos a una part de la població autòctona que, efectivament, ara és una mica més benestant.

En aquest sentit, l’argument que s’ha de considerar és: fins a quin punt l’aportació dels treballadors immigrants contribueix a elevar la productivitat del conjunt de l’economia catalana? Si efectivament la presència d’un nombre més gran de feines subalternes fa que les tasques més ben pagades donin un impuls no sols a la generació de rendes, sinó a la creació de més riquesa, el resultat comptable és positiu. Tindrem només (i no menys) un problema de distribució de la renda. Però si no és així, com ho fa sospitar



Muriel Casals és professora d’anàlisi econòmica a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i ha fet estades a diverses universitats britàniques (Edinburg, Bangor i LSE). Participa en tasques de divulgació a través de diversos mitjans de comunicació i és autora i coautora de nombroses publicacions entre les quals destaquen: *La indústria a Catalunya. Tèxtil i confecció.* (Departament d’Indústria i Energia, Generalitat de Catalunya, 1992); *"Crisi i reconversió del tèxtil: La diversificació de la base econòmica"* dins *Sabadell: Indústria i Ciutat. 1800-1980* (Abadia de Montserrat, 1994); *"La cultura, el mercat i la política"* dins *Informe per a la Catalunya del 2000.* (Fundació J. Bofill. Ed. Mediterrànea, Barcelona, 1999); *"Women and Work in Catalonia: Is Catalonia still a working society?"* dins *Networking Europe. Essays on Regionalism and Social Democracy*, E. Bort i N. Evans (ed.) Liverpool University Press, 2000; *"Solving the 'national' problems of Europe"* dins *European Union, the Next Fifty Years.* (FT-LSE, 2007); *"Per una Europa Oberta"* dins *Onze de Frankfurt*, I. R. Lull, 2007. Actualment també és comissionada del rector de la UAB per la Xarxa Vives d’Universitats. Va ser membre del Consell d’Administració de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, durant el període 1983-1988 i en l’actualitat és membre de la Junta d’Òmnium Cultural.

el fet que la productivitat mitjana de l’economia catalana creix molt menys del que ho fa la productivitat en les economies del nostre entorn europeu, tenim un problema de model econòmic.

Dit en altres paraules, l’economia i la societat catalanes s’han mostrat eficaces per la seva capacitat de crear llocs de treball, d’acollir nous treballadors, i mostra un important creixement del seu producte total, però l’economia no és prou eficient en el sentit de fer el millor ús dels recursos productius (capital i treball), ja que el producte per capita no ha crescut. Hem millorat les xifres globals, però empitjora la rendibilitat del treball, és a dir, de l’esforç aplicat a la producció.

Qualsevol reflexió sobre el funcionament d’una economia ha de tenir en compte els dos aspectes inseparables que són la creació i la distribució de la riquesa generada. Si plantejem l’existència d’un problema en l’economia

Si plantejem l’existència d’un problema en l’economia



catalana pel que fa a l'evolució de la productivitat és perquè això incideix segurament en l'esquema de distribució i de redistribució de la renda. Pel que fa a la distribució ja observem l'aparició de treballadors que reben uns ingressos baixos, o molt baixos; és a dir, que avui hi ha més pobresa a Catalunya que fa deu anys, per exemple. Una dispersió més gran dels ingressos exigeix unes polítiques públiques de redistribució més actives, més fortes. Caldrà fer transferències de renda des d'aquells que han millorat la seva situació, gràcies a la presència de treball immigrat, cap als mateixos immigrants o aquells treballadors dels graons més baixos de l'escala salarial que s'hi troben en competència. Transferències directes en forma d'ajudes o indirectes en forma de serveis socials.

És a dir, que l'arribada d'immigrants demana una política fiscal més activa; es tracta d'assegurar que l'Administració pública pugui actuar com a corrector dels resultats de distribució d'ingressos generats pel mercat, si es vol assegurar la cohesió social.

Per a una política fiscal activa calen dues coses: diners a mans del sector públic i autoritat per exercir amb energia el paper de "mà visible". En aquests moments, a la Generalitat de Catalunya li falten les dues coses.


Una part dels diners públics s'esperen de la contribució dels treballadors arribats recentment, que fan la seva aportació en forma d'impostos i contribució a la Seguretat Social; clarament, en el cas dels treballadors i treballadores en situació legal, molt menys en el cas (massa freqüent) dels que es troben en situació marginal. Recordem, en tot cas, que tots, tant els que estan en situació legal com els que estan en situació irregular, paguen impostos indirectes, els que es paguen de manera automàtica en comprar béns de consum.

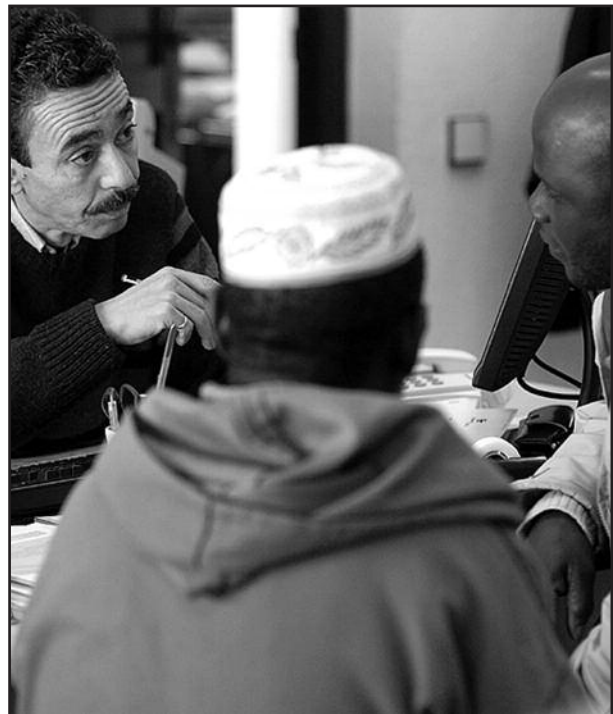
En aquest sentit, és clar que la participació de la immigració al pressupost públic és positiva, ja que el que aporten en impostos supera la despesa que origina la seva incorporació com a usuaris dels serveis públics. Les xifres indiquen aquest signe positiu, mentre que les persones novingudes tenen una edat que fa augmentar la població activa del país receptor; la situació ja no és tan clara quan l'envelliment i el reagrupament familiar fan augmentar la proporció de persones que necessiten atenció i que, per tant, originen un augment de la despesa social.

Com en tots els temes relacionats amb la demografia

**“Hi ha prou elements per pensar que el debat sobre els beneficis i els costos de la immigració a Catalunya és un debat obert que ens cal afrontar amb sinceritat i serenitat.”**

ens cal fer una anàlisi dinàmica i no limitar-nos a l'explicació del moment present.

Conclusió: hi ha prou elements per pensar que el debat sobre els beneficis i els costos de la immigració a Catalunya és un debat obert que ens cal afrontar amb sinceritat i serenitat. Tenim una llarga experiència que és positiva globalment i, sobretot, tenim la convicció que estem parlant de persones que han decidit venir a viure i treballar entre nosaltres, amb nosaltres; la decisió d'acollir-les no pot dependre, només, de la seva aportació econòmica 





# La viabilitat i sostenibilitat d'una renda bàsica universal com a estratègia de lluita contra la pobresa

Per **Daniel Raventós**, president de la Xarxa Renda Bàsica, Universitat de Barcelona

La proposta de la Renda Bàsica (RB a partir d'ara) ja comença a ser coneguda en àmbits externs als de l'acadèmia. Comencem, però, a explicar exactament què s'entén per RB. La definició que fa servir la Xarxa Renda Bàsica a la seva pàgina web ([www.redrentabasica.org](http://www.redrentabasica.org)) és la següent: “un ingrés pagat per l'Estat, com a dret de ciutadania, a cada membre de ple dret o resident de la societat, fins i tot si no vol treballar de manera remunerada, sense prendre en consideració si és ric o pobre o, dit d'una altra manera, independentment de quines puguin ser les altres fonts de renda que es puguin tenir, i sense importar amb qui convisqui.”

Essent fidel al títol i als espais que se m'han proposat, no faré cap esment a les justificacions filosoficonormatives de l'RB,<sup>1</sup> és a dir, les respostes a la pregunta “és justa una RB?”. Sí que, en canvi, s'abordaran resumidament alguns aspectes relacionats amb la viabilitat i sostenibilitat (el finançament, bàsicament), i la fortalesa de l'RB com a mesura contra la pobresa.

Parlar de viabilitat i sostenibilitat de l'RB vol dir parlar del seu finançament, i per finançar l'RB s'ha de parlar d'impostos. L'RB pot finançar-se de maneres distintes i tan important és la quantitat que finalment es vulgui assignar com la forma de finançar-la. A Catalunya s'ha fet un estudi detallat sobre finançament de l'RB<sup>2</sup> a partir

d'una gran mostra de 110.000 declaracions d'IRPF les conclusions del qual em proposo resumir tot seguit. En aquest estudi volíem trobar el tipus únic d'IRPF que podria finançar, de forma neutra a l'efecte de la recaptació actual, una RB de 5.414 € per any a tota persona adulta resident a Catalunya i de la meitat per als menors i les menors de 18 anys.

Els quatre criteris que es van fer servir en l'estudi esmentat, criteris força raonables per finançar una RB de forma viable i sostenible, són els següents:

- 1) Que la reforma s'autofinanciï, cosa que vol dir que no generi dèficit net, és a dir, que es respecti la recaptació actual.
- 2) Que la seva distribució progressiva sigui progressiva.
- 3) Que més del 50 per cent de la població coberta guanyi renda neta.
- 4) Que els tipus impositius reals o efectius després de la reforma (és a dir, un cop tenim present no solament els nous tipus nominals, sinó també l'efecte de l'RB) no siguin extremament alts.

Amb aquests criteris, la simulació de l'estudi requeria un tipus únic nominal del 49,9%. Per a aquelles persones no gaire familiaritzades amb la terminologia fiscal, serà útil recordar que el tipus nominal pot arribar a ser molt diferent al tipus real si hi ha una RB. Pensem en una per-



**Daniel Raventós i Pañella és doctor en ciències econòmiques, professor titular de sociologia a la Facultat d'Econòmiques de la Universitat de Barcelona i membre del grup d'investigació GREECS (Grup de Recerca en Ètica Economicosocial i Epistemologia de les Ciències Socials). N'és membre fundador, l'any 2005, i forma part del Comitè de Redacció de la revista *Sin Permiso* ([www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info)).**

**Actualment és el president de la Xarxa Renda Bàsica, secció oficial de la Basic Income Earth Network (BIEN). També és membre del Consell Científic d'ATTAC a Catalunya i a Madrid, de diverses fundacions (Nous Horitzons i Instituto del Sur, entre d'altres). Ha escrit diversos llibres, el darrer és *Basic Income: The Material Conditions of Freedom* (Pluto Press, 2007), que en castellà s'ha editat amb el títol de *Las condiciones materiales de la libertad* (Ed. Viejo Topo, 2007).**

sona que és molt rica. En aquest cas, l'RB significarà una part molt petita de la seva renda total, per tant, el tipus nominal i efectiu seran molt semblants; però, per a una altra persona amb molta menys renda, l'RB significarà una part molt important de la renda total, en aquest cas el tipus nominal i el real poden arribar a ser molt diferents.

La reforma proposada tindria un impacte molt progressiu sobre la distribució de la renda, per exemple, es passaria d'un Gini de 0,409 a un de 0,38. El percentatge de guanyadors nets amb aquesta reforma seria del 63,3%. S'ha d'aclarir que la part de la població no coberta per l'IRPF, un 26 per cent, la gran majoria també hi sortiria guanyant. Així, no és exagerat afirmar que la proporció de la població resident a Catalunya que sortiria beneficiada per la reforma tan resumida aquí estaria per sobre del 80% o més. Els tipus impositius efectius serien alts solament per als més rics. Els sis primers decils, que agrupen la població que té rendes baixes i una bona part de l'anomenada amb més o menys propietat *classe mitjana*, tindrien tipus efectius menors que els que tenen ara amb l'IRPF actual. Les persones agrupades en el setè decil mantindrien un tipus efectiu o real similar a l'actual. El vuitè i el novè decils experimentarien un augment substancial, però no gaire gran. El tipus efectiu augmentaria respecte a la situació actual en el decil dels més rics, el desè i últim.

**“Si es finança amb voluntat de redistribuir la renda de manera més equitativa, els més rics perden amb la Renda Bàsica i, a mesura que es baixa en el nivell de renda, es guanya més. Proporcionalment i absolutament, els més pobres són els qui hi surten guanyant més”**

Al llarg del debat acadèmic sobre l'RB que s'ha desenvolupat els darrers vint anys, ha sorgit una discussió més o menys recurrent sobre quin sentit té donar l'RB a tothom si el que es pretén, com un dels seus objectius principals, és l'eradicació de la pobresa. Tal com s'acaba d'explicar en el resum comprimit del model de finançament establert a Catalunya (però que canviant la base de dades podria ser aplicable al conjunt del Regne d'Espanya), que tothom rebi l'RB no equival al fet que tothom guanyi amb una RB. Si es finança amb voluntat de redistribuir la renda de forma més equitativa, els més rics perden amb l'RB i, a mesura que es baixa en el nivell de renda, es guanya més. Proporcionalment i absolutament, els més pobres són els qui hi surten guanyant més. Precisament els avantatges de l'RB, pel seu caràcter universal i incondicional respecte als subsidis condicionats, han estat remarcats en els debats que hi ha hagut al llarg d'aquestes dues darreres dècades sobre la universalitat de l'RB.

Molt resumidament, aquests avantatges de l'RB respecte als subsidis condicionats són:

S'acostuma a designar per estigmatització el sentiment de fracàs social que per a algunes persones pot suposar el fet de ser beneficiari/ària d'un subsidi de pobresa o també el fet que per poder accedir a una pensió no contributiva per invalidesa s'ha de demostrar un 65% de discapacitat. Amb l'RB l'estigmatització queda completament eradicada perquè, com que es tracta d'una assignació que

rebría tota la ciutadania i les persones amb residència acreditada, ningú no podria sentir-se particularment diferent pel fet de rebre-la.

Els costos administratius, tan alts en els programes de subsidis condicionats proporcionalment a la quantitat total assignada al conjunt dels/de les beneficiaris perceptors/ores, resultarien molt reduïts amb l'RB. El cost de garantir l'abonament de l'RB sense haver d'emprendre comprovacions de cap tipus (nivell de pobresa, estat de necessitat, etc.) no hauria de suposar una despesa gaire gran en personal.

Pel que fa als controls dels serveis socials sobre la vida dels/de les beneficiaris/àries, una característica difícil d'evitar en els subsidis condicionats (les rendes mínimes d'inserció, concretament), l'RB els suprimeix completament. Si el que s'ha d'acreditar és simplement el lloc de residència, la invasió de la vida privada desapareix.

Quant al clientelisme i les arbitriarietats administratives de molts subsidis condicionats, l'RB n'és un bon remei. Efectivament, un sistema d'RB suprimeix la discrecionalitat que els subsidis condicionats poden patir en algunes administracions. L'RB, com que es rep independentment d'altres condicions que no siguin les de ciutadania o residència acreditada, no permet l'arbitriarietat de funcionaris i administracions poc escrupolosos.

L'RB es percebria independentment de la forma de convivència escollida. Es visqués a la mateixa llar amb persones de generacions distintes, amb parella del mateix sexe o distint, amb un grup d'amics, etc., l'RB es percebria igualment. Aquesta característica suposaria una coevolució amb les transformacions de les famílies que s'han constatat al llarg de les darreres dècades.

Per acabar d'alguna manera aquest apartat dels avantatges tècnics de la universalitat de l'RB, apuntaré que aquesta mesura també representaria una bona resposta a les deficiències d'adaptació als canvis del mercat de treball de les darreres dècades que presenten algunes prestacions condicionades. Aquests canvis són: l'atur de llarga durada, que cada cop es desenvolupa i creix més, atesa la conjuntura econòmica actual, dels *working poor*—dones, especialment—, i la contractació molt precària per a sectors percentualment molt grans de la classe treballadora, etc. Aquestes transformacions del mercat laboral fan que moltes persones no tinguin dret a prestacions contributives. Per la seva universalitat, l'RB s'adapta perfectament

**“Amb la Renda Bàsica l'estigmatització queda completament eradicada perquè, com que es tracta d'una assignació que rebria tota la ciutadania i les persones amb residència acreditada, ningú no podria sentir-se particularment diferent pel fet de rebre-la.”**

a aquestes situacions tan dispars. I pel que fa a la situació de crisi econòmica en la qual ens estem endinsant a la fi de l'any 2008, l'RB seria un bon esmorteïdor de situacions dramàtiques que es donaran (s'estan donant) per la pèrdua de la font de renda habitual [Q](#)

1: Per a un resum, vegeu Raventós (2007).

2: Vegeu Arcarons et alii (2005) i Arcarons (2007).

Referències:

Arcarons, Jordi. “Financiación de la Renta Básica a partir de una reforma del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas”. Ponència presentada en el VII Simposi de la Renda Bàsica. Barcelona, 2007.

Arcarons, Jordi et al. *Viabilitat i impacte d'una Renda Bàsica de Ciutadania per a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània-Fundació Jaume Bofill, 2005.

Raventós, Daniel. *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo, 2007. La traducció anglesa, a cura de Julie Wark, la va editar Pluto Press l'any 2007.





# Els serveis socials com a motor econòmic emergent

Per **Ignacio González Uribesalgo**, director d'operacions de Suara Cooperativa (Grup Clade)

Per entendre la situació actual en què el desplegament de la Llei d'autonomia i dependència i la Llei catalana de serveis socials es perfilen com a motor per a l'impuls d'un nou model de cohesió social, en què l'oferta de serveis serà més gran i àmplia i en què es visualitza el sector com un motor econòmic i un espai de generació d'ocupació, ens hem de remetre a la història recent de Catalunya.

No ens cal anar gaire lluny per poder explicar de manera senzilla aquest procés, i Suara Cooperativa, la història de les seves cooperatives fundadores és un exemple clar del que pretenen explicar.

Els anys vuitanta, amb l'impuls de la democràcia, els ajuntaments prenen força, comencen a desplegar polítiques de proximitat als ciutadans. És un moment important, de grans transformacions socials, de reptes, d'il·lusió. En el sector de l'atenció a la ciutadania es comencen a desplegar polítiques adreçades a la millora del benestar. Davant l'aparició de professionals d'atenció a les persones als domicilis, molts municipis catalans són les plataformes des d'on s'impulsen cooperatives de treballadors/ores familiars. Es dona una resposta a la necessitat del moment, trobant en el model cooperatiu la resposta a aquesta necessitat. La cooperativa CTF Serveis Sociosanitaris n'és un bon exemple: neix l'any 1981 al municipi de Barcelona i de llavors ençà hi treballa de forma interrompuda. Un projecte que va començar amb 8 professionals i que avui n'aplega més de 600.

També hi ha altres actors socials que participen en el desenvolupament dels serveis d'atenció a persones amb més dificultats. Les organitzacions religioses o vinculades

a l'Església, que durant molts i molts anys han fet un paper de suport i ajuda a molts ciutadans i ciutadanes, davant de les deficiències de polítiques socials, donant resposta allà on les administracions del moment no arriben. Però davant la nova conjuntura sociopolítica segueixen un camí semblant als ajuntaments. Per continuar desenvolupant aquests serveis, troben en el model cooperatiu la fórmula adient. La cooperativa EAS és un exemple clar d'aquest procés històric.

Ja en un període més recent, la fórmula cooperativa esdevé la fórmula idònia perquè nous grups de professionals s'agrupin sota aquest model empresarial per desenvolupar la seva tasca professional. Escaler cooperativa apareix sota aquest model.

La creació de la Sectorial de Cooperatives d'iniciativa social dins el marc de la Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya els anys noranta, explicita la força que el model cooperatiu pren davant el repte d'atendre les persones, segons una fórmula empresarial que sigui propera i que treballi sota paràmetres de l'economia social.

Però la història no s'atura i, afortunadament, de mica en mica, a voltes lentament, però sempre en creixement, el Govern de la Generalitat i els municipis catalans treballen per ampliar els drets socials dels ciutadans i ciutadanes catalans. Sempre acompanyats pels professionals del sector agrupats en diverses plataformes, amb les associacions de familiars... En els últims deu anys els serveis d'atenció a les persones, els serveis socials, s'han ampliat. S'han incrementat els serveis d'atenció a la infància en

“En aquests moments ens trobem de nou davant d'un gran repte, similar al que es va produir els anys posteriors a l'entrada de la democràcia, un gran salt que consolidi drets socials per a tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.”

risc, ampliant l'oferta de serveis, incorporant tot el treball amb joves tutelats i extutelats. Serveis per a persones en risc d'exclusió social o persones amb dependència... Queda molt camí, però també s'ha de dir que s'ha caminat molt.

En aquests moments ens trobem de nou davant d'un gran repte, similar al que es va produir els anys posteriors a l'entrada de la democràcia, un gran salt que consolidi drets socials per a tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

Aquesta és l'assignatura pendent dels anys posteriors a la democràcia, en què es van poder consolidar la Seguretat Social, la sanitat universal, el sistema educatiu, però no es va fer front (per raons que no entrarem a analitzar) al desplegament de polítiques socials per a tots els ciutadans.

I precisament davant d'aquest nou repte, immers, en aquests moments, en una economia globalitzada, en una situació de crisi i incertesa, és quan les cooperatives faran el salt per fer front al repte i estar al costat de les administracions i fer-ne el desplegament.

El desplegament de la Llei catalana de serveis socials i la Llei estatal per a l'autonomia i la dependència ha de significar la posada en escena d'aquests nous drets socials per a tota la ciutadania. Per dur-lo a terme amb èxit es requereixen tot un seguit de condicions, sense les quals es farà més difícil o s'alentirà el desplegament. Algunes d'aquestes condicions són:

- Finançament públic i privat al servei del desplegament.



**Ignacio González Uribealgo és diplomad en ciències empresarials per l'Escola Universitària d'Estudis Empresarials (ESEO) d'Oñate (Guipúscoa) i llicenciat en ciències econòmiques i empresarials per la Universitat Autònoma de Barcelona, és membre en excedència del Registre Oficial d'Auditors de Comptes (ROAC). Des del juny del 2008 és director d'operacions de Suara Cooperativa, del grup Clade. Ha estat també director general de CTF Serveis Sociosanitaris, scl (2007-2008), director d'operacions de SAR residencial i assistencial, SA (2002-2007), director financer i d'operacions del Grup Agroviç Alimentació (1992-2002), director de logística del COOB'92 i auditor sènior d'Arthur Andersen (1983-1987), entre altres càrrecs.**

estat també director general de CTF Serveis Sociosanitaris, scl (2007-2008), director d'operacions de SAR residencial i assistencial, SA (2002-2007), director financer i d'operacions del Grup Agroviç Alimentació (1992-2002), director de logística del COOB'92 i auditor sènior d'Arthur Andersen (1983-1987), entre altres càrrecs.

- Volum de professionals suficients.
- Regulació de titulacions.
- Regulació laboral.
- Entitats i empreses amb grandària i capacitat de gestió.
- Entitats amb una clara vocació i compromís amb la qualitat i l'eficiència.

Segurament hi ha moltes altres variables que intervinen en aquest moment, però aquestes poden ser les principals. Per això les empreses que estaran preparades per fer aquest salt han de:

- Cercar aliances financeres.
- Tenir un sistema de gestió empresarial que permeti incorporar grans volums de professionals i que se sentin participants.
- Donar suport a l'ordenament i la regulació de titulacions.
- Participar de manera activa en el nou marc laboral del sector social.
- Tenir grandària però estar compromeses socialment.

El naixement de Suara Cooperativa se situa dins d'aquests nous reptes. Els socis i sòcies de la cooperativa han estat capaços d'analitzar el procés històric, analitzar la situació del moment i visualitzar el camí de futur. I aquesta capacitat dels 245 socis de Suara Cooperativa de fer aquesta anàlisi i prendre la decisió que s'ha pres no fa sinó confirmar que davant de les conjuntures, el model cooperatiu, els cooperativistes, esdevenen una peça clau **Q**



“La societat catalana, conjuntament amb les més avançades socialment, està essent partícip de canvis en les pautes socials envers la família que modifiquen les responsabilitats intergeneracionals.”

Els apartats 2 i 3 analitzen la cultura de l'habitatge en propietat i la cultura de deixar-lo en herència en un context de revalorització d'aquest i de forts impactes tant socials com demogràfics. L'apartat 4 explica el funcionament de la hipoteca inversa —o pensió hipotecària— al nostre país com a mecanisme de finançament de la vellesa, tot fent una comparativa amb el món anglosaxó. L'apartat 5 mostra evidència de les preferències per aquest instrument a partir d'una prospecció efectuada sobre la demanda tant potencial com efectiva en dues de les entitats financeres que ofereixen aquests instruments. Finalment, en les conclusions assenyalem els possibles efectes i es fan recomanacions de política social.

## 2. L'habitatge: l'actiu principal (estalvi) de la gent gran a Catalunya

L'estudi de Funcas (2005) assenjala que el valor del patrimoni immobiliari el 2004 va ascendir a 3,5 bilions d'euros (aproximadament quatre cops el PIB espanyol). El nombre d'habitatges familiars comptabilitzats a Espanya és de 20,9 milions, segons el Cens de població i habitatge de 2001, i està en propietat de 15 milions de llars. Tanmateix, l'Enquesta financera de les famílies realitzada pel Banc d'Espanya (1994) assenjala que els immobles suposen el 90,6% dels actius no financers de les famílies i el 79,2% dels seus actius totals, i que prop del 89% dels individus de l'Estat espanyol que actualment tenen entre els 55 i els 64 anys són propietaris



**Joan Costa i Font és professor d'economia política i investigador sènior a la London School of Economics (LSE). És doctor en economia, llicenciat i màster en anàlisi econòmica i en política sanitària internacional. La seva àrea d'especialització és l'economia de la política social a Europa.**



**Òscar Mascarilla i Miró és doctor en economia, especialista en anàlisis de conjuntura econòmica internacional i polítiques socials. És professor titular del Departament de Teoria Econòmica de la Universitat de Barcelona. Investigador del CAEPS, del XIREPP i del Centre d'Estudis Internacionals de Barcelona (CEI).**

almenys d'un habitatge, i els que tenen edats compreses entre els 65 i els 75 anys, el 92% (n'és una part les llars amb “molta casa i pocs diners”).

En el mateix sentit, l'habitatge en propietat es constitueix com el principal actiu de la gent gran a Catalunya, que és molt generalitzat: gran part de les famílies més pobres en renda també són propietàries almenys d'un habitatge, i tradicionalment ha esdevingut un mecanisme de transferència intergeneracional de recursos entre individus (herència) i també intertemporal (Carreras *et alt.* (2004).

La riquesa neta respon al perfil de cicle vital esperat, de manera que arriba al màxim per a les llars amb cap de família entre 45 i 64 anys d'edat, lleugerament més tard que l'edat a la qual s'arriba al màxim de renda. La desigualtat es màxima a l'edat propera a la jubilació, d'acord amb el que hom esperaria de les pautes de comportament segons el cicle vital de Modigliani. Aquesta situació és deguda a fenòmens com el consum en aquest període de la vida o a la voluntat de deixar herència —transferència intergeneracional. La mediana de la riquesa (R med) de la població espanyola és de 80.000 € i resulta interessant veure a la taula 1 com aquells que no gaudeixen d'habitatge en propietat tenen un nivell de riquesa quasi cinc vegades inferior de mitjana.



**Taula 1.** Renda i riquesa, mediana i mitjana, segons el règim de tinença de l'habitatge

RÈGIM DE TINENÇA DE L'HABITATGE	% LLARS	RENDA (MEDIANA)	RENDA (MITJANA)	RIQUESA (MEDIANA)	RIQUESA (MITJANA)
<b>Propietat</b>	<b>81,9</b>	<b>23,4</b>	<b>23,4</b>	<b>116,4</b>	<b>180,2</b>
<b>Altres</b>	<b>18,1</b>	<b>17,3</b>	<b>17,3</b>	<b>1,8</b>	<b>31,7</b>

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Enquesta financera de les famílies. Banc d'Espanya. 2004.

La propietat d'un habitatge per part d'una llar està estretament vinculada a la seva capacitat de compra i, per tant, a la dinàmica d'obtenció d'ingressos o de generació d'estalvi, tant actual com futura, així com a la capacitat d'endeutament contra aquests ingressos futurs.

En aquest sentit, la generalització de la propietat a Catalunya en combinació amb l'evolució dels preus dels actius immobiliaris i, en general, la transformació dels balanços patrimonials de les llars catalanes poden arribar a ser un coixí en un marc d'envelliment de la població amb implicacions directes sobre els factors determinants del consum i la inversió de les famílies (com assenyalen Malo de Molina i Restoy, 2004), rúbriques que expliquen gairebé les tres quartes parts de l'activitat econòmica.

Des de 1997 a 2006 el mercat de l'habitatge a Catalunya ha experimentat una dinàmica expansiva en increment del nombre d'habitatges i la capacitat de mantenir creixements de preus del metre quadrat de nova construcció per sobre del 15% anual.

### 3. Canvis demogràfics, mercat immobiliari i herència

Una anàlisi de l'impacte dels canvis demogràfics sobre el mercat immobiliari seria incompleta sense una identificació del pes relatiu que tenen, sobre el total de les llars espanyoles, les encapçalades per individus en edats propícies per afrontar l'esforç econòmic que requereix l'adquisició d'un bé immoble. Els efectes del *baby boom*, o altres xocs demogràfics, perduren dècades en el teixit social i econòmic. La consideració permet copsar comportaments d'aquesta cohort no en el moment de la seva entrada en el mercat de treball o en la demanda del primer habitatge, sinó, posteriorment, en la demanda de segones residències o, més enllà encara, en el retard en la transmissió a les noves generacions de la seva riquesa immobiliària, en el cas de continuar el procés actual d'allargament de l'espe-

rança de vida de les cohorts més envellides.

De l'ampli conjunt de factors que afecten la funció de demanda d'habitatge s'aprofundeix el paper que hi tenen les notables transformacions demogràfiques, envers les quals es desconeix el paper específic singular. Una llista, tot i que no exhaustiva, d'aquests dona una idea de la complexitat de l'impacte. Per exemple, un primer aspecte està relacionat amb la pura substitució d'unes cohorts per les altres. Tanmateix, l'impacte sobre el mercat d'habitatge principal depèn, a més, dels factors purament demogràfics, d'altres com els factors socials (creació de noves llars arran de la disminució tendencial del nombre de persones per família: augment de separacions i divorcis, creixement de les llars unipersonals entre els joves, etc. i de fets com la immigració). (Vegeu la taula 2.)

**Taula 2.** Factors de creixement de les llars a Espanya i les CA. 1991-2001

	Factors demogràfics	Factors socials	Immigrants	Total
<b>Catalunya</b>	<b>141.869</b>	<b>148.105</b>	<b>86.385</b>	<b>376.359</b>
<b>Espanya</b>	<b>1.272.525</b>	<b>578.340</b>	<b>484.197</b>	<b>2.335.063</b>

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'Idescat.

L'adquisició d'un habitatge per part d'una llar va estretament vinculada a la seva capacitat de compra i, per tant, a la dinàmica d'obtenció d'ingressos o de generació d'estalvi, tant actual com futura, així com a la capacitat d'endeutament contra aquests ingressos futurs. D'aquesta manera, la majoria d'individus que actualment tenen edats compreses entre els 35 i els 44 anys, amb un nivell d'ingressos que encara és lluny del màxim del seu cicle vital, tendeixen a incorporar-se al mercat immobiliari com a demandants d'habitatge (especialment d'ús principal i finançat, majoritàriament, amb endeutament), empenyent el preu d'aquests a l'alça. En aquest sentit, la

conclusió és que trobem un traspass de renda intergeneracional del joves als grans en forma de major valor de la propietat immobiliària. A més, els qui tenen una edat compresa entre els 45 i els 65 anys, amb rendes màximes i una taxa d'estalvi elevada, són qui més demanden segones residències.

D'altra banda, en l'anàlisi de les raons d'estalvi i herència particulars sorgeixen contradiccions i diferències entre diferents autors. Moltes causes i raons han estat argumentades, en gran mesura, sota el recer intel·lectual de la teoria del cicle vital de Franco Modigliani, on es planteja com tot l'estalvi que l'individu racional acumula durant la seva vida activa, el dedica a consumir durant la seva època de retir, ja que l'agent no planeja deixar herències. No obstant això, l'evidència empírica assenyalava que els individus deixen herències. En aquest sentit, el debat rau a analitzar si la motivació és per solidaritat amb les generacions futures, base del model multigeneracional, dinàstic o altruista (principal teoria alternativa a la del cicle vital i desenvolupada per Robert J. Barrow), o són no desitjades o no planejades i permet plantejar una tercera via relacionada amb la precaució o disposició d'uns fons o d'un habitatge per plantar cara a emergències. Òbviament, aquestes motivacions no s'exclouen i els motius poden variar segons els individus i en el temps.

Per prendre la idea com a model, suposem que un individu sap amb certesa que la seva vida laboral durarà  $N$  anys. Així mateix, sap que viurà un total d' $L$  anys, la qual cosa implica que viurà jubilat o retirat durant  $L - N$  anys.

Podem representar una funció agregada de consum (o d'estalvi) sumant les funcions de consum (o d'estalvi) de tots els individus. Si aquests estan repartits de manera uniforme en cohorts d'edat, de manera que el nombre d'individus en cada cohort d'edat fos el mateix, llavors, l'expressió del consum de l'economia tindria aquesta forma:

$$C = a(Y + Y^e) \quad (1)$$

dels quals:

- $Y$  és la riquesa acumulada per tots els individus,
- $Y^e$  són les rendes esperades en els anys futurs pel total d'individus d'aquesta societat i  $a$ , els coeficients d'ambdues variables.

Aquesta perspectiva teòrica admet l'existència de riquesa heretada i del desig de deixar herència sota certs supòsits. No obstant això, és possible incloure la riquesa heretada que ha pogut rebre el subjecte en la riquesa acumulada ( $W$ ), de manera que aquesta no inclouria solament la riquesa acumulada pels estalvis dels subjectes vius ( $W^{CV}$ ), sinó també la que van rebre de generacions anteriors. Suposem que la relació de riquesa heretada ( $W^H$ ) respecte a la renda (ingressos) és constant i independent dels ingressos per capita.

$$W = W^{CV} + W^H = (1 + \beta)W^{CV} \quad (2)$$

Altrament, si la riquesa és dependent dels estalvis, llavors la relació riquesa-renda serà igual a la riquesa del cicle de vida i l'herència desitjada, però si aquesta és constant respecte d'aquella, llavors tenim l'expressió següent:

$$W/Y = (1 + \beta) \frac{W^{CV}}{Y} \quad (3)$$

La proporció entre riquesa heretada i riquesa del cicle de vida no es necessàriament constant.

Així, la hipòtesi que es planteja és si aquesta  $\beta$  pot caure per una raó que pocs economistes han sabut assenyalar: que els lligams familiars s'han afeblit per una sèrie de factors, ja que la major taxa de divorcis, el fet que els pares no conviuen amb els fills quan aquests es casen, la incorporació de la dona al món laboral, la gran mobilitat i l'aparició d'instruments com la introducció de la hipoteca inversa hi influïren.

#### 4. La hipoteca inversa

La propietat de l'habitatge i els augments de preus dels darrers anys no són independents de la capacitat de (co)finançament de les prestacions socials (Costa, Elvira i Mascarilla, 2006). No obstant això, les alternatives de liquiditat que tradicionalment ha ofert el mercat immobiliari són limitades (lloguer, assegurances vitalícies i divisió de la propietat) i no han estat prou atractives. Un dels principals problemes era que no permetien a la població gran restar a casa seva, fet molt valorat (Elvira, D. *et al.*, 2005), a més de la desconfiança que generaven. Una solu-



ció alternativa és el desenvolupament de la hipoteca inversa (*reverse mortgage*).

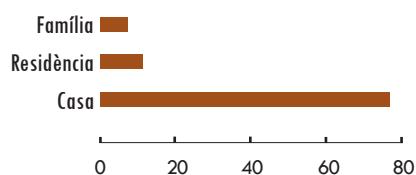
La hipoteca inversa és un préstec —concedit per una entitat de crèdit a un individu que posseeix la seva propietat—, amb garantia de la propietat principal, que no és reemborsable fins que el propietari—inquilí mori. No és fins a l'agost de 2005 que es comencen a fer els primers contractes d'una modalitat d'aquesta mena a Catalunya, coneguda com a pensió hipotecària.

Es pot disposar del capital prestat de tres formes diferents, que a més es poden combinar: una sola suma de diners, una línia de crèdit i mitjançant pagaments periòdics durant un període limitat de temps o, fins i tot, durant tota la vida (pagant una assegurança). El préstec solament pot ser amortitzat a la fi del termini, una vegada el/la propietari/ària hagi mort, tret que aquest últim decideixi mudar-se o incompleixi les seves obligacions. Els hereus del propietari o propietària poden decidir si volen mantenir la propietat o vendre-la. En qualsevol dels casos, el deute pendent es limita al valor de la propietat garantint-lo mitjançant la hipoteca, cosa que és, sens dubte, l'element clau d'aquesta classe de préstecs. Al final del préstec, la quantitat deguda pel propietari, o els seus hereus no pot excedir el valor de la propietat, i el préstec no pot arribar a ser amortitzat si hi ha un patrimoni negatiu (*negative equity*).

La funció de la hipoteca inversa vitalícia es pot avaluar d'acord amb les necessitats que cobreix: dotar de liquiditat el valor de l'habitatge per poder finançar les despeses associades amb l'atenció a domicili o la institucionalització d'un dels membres de la família, tot conservant la possessió de l'habitatge.

Tanmateix, la importància d'aquest instrument no és inseparable dels canvis socials que indiquen que la majoria de la població a Catalunya vol viure a la seva llar (vegeu la figura 2) i que el 43% de la població està disposada a vendre el seu habitatge per finançar la dependència (Elvira, D. *et al.*, 2005).

**Figura 2.** On prefereixen viure els més grans i disposició a vendre l'habitatge en cas de dependència



Font: Elvira [et al.], 2005.

Nota: <sup>b</sup> disponibilitat a vendre per pagar les prestacions derivades de dependència.

L'edat mitjana del prestatari o prestatària s'estima al voltant dels 70 anys, malgrat que varia des d'un llinar teòric als Estats Units de 62 anys, mentre que al Regne Unit se situa en els 60 anys. Paral·lelament, els estats han pres mesures legislatives per evitar els abusos, i d'altres mesures fiscals, per afavorir aquestes operacions. A l'Estat espanyol s'ha inclòs aquesta qüestió per primer cop en els vitalicis en la Llei 41/2003, de protecció patrimonial de les persones amb discapacitat, que regula en l'article 12 els contractes aleatoris referents als aliments convencionals, és a dir, no obligats legalment. La taula 3 ofereix un quadre comparatiu dels diferents tipus d'instruments substitutius.

**Taula 3.** Alternatives per dotar de liquiditat el patrimoni immobiliari

<b>Hipoteca pensió</b> (Pensió hipotecària)	És un crèdit amb garantia hipotecària pensat per a la gent gran. Permet la modalitat de disposició mensual d'un import determinat durant un període de temps determinat o per a tota la vida. També es anomenada "Pensió hipotecària". L'operació la liquiden el hereus que n'obtenen la propietat per herència. En aquest cas, els hereus paguen el deute: venent l'habitatge o fent ús dels estalvis, o poden constituir una nova hipoteca.
<b>Hipoteca inversa</b>	Es contracta una hipoteca que oferirà una disposició mensual d'un import determinat durant un període determinat de temps. Es disposa pagar amb una renda i els interessos de la hipoteca.
<b>Hipoteca pensió mixta</b>	Si la hipoteca-pensió es contracta ja d'entrada amb els hereus que rebran l'habitatge i l'entitat financera i conjuntament ofereixen finançament.
<b>Hipoteca pensió</b> (Pensió vitalícia)	Es ven l'habitatge i es contracta una pensió vitalícia amb una entitat de crèdit, destinant la renda al pagament d'un lloguer per poder continuar vivint a l'habitatge que se cedeix i a més es rep una pensió complementària. Es tracta d'una assegurança de vida i estalvi que permet a l'assegurat/ada obtenir una renda mensual mentre visqui.
<b>Cessió en lloguer</b>	El/la propietari/ària abandona l'habitatge i el cedeix a una societat tercera que s'encarrega d'explorar-lo en el mercat de lloguer, garantint-li el pagament d'un producte residencial adequat a les seves necessitats.



#### 4.1. Funcionament de la hipoteca inversa al món anglosaxó

On la reversió hipotecària està més estesa és al Regne Unit i als Estats Units. Al Regne Unit no és fins a la dècada dels anys noranta, que la comercialització esdevé generalitzada gràcies a la combinació: augment de preus de l'habitatge i tipus d'interès baixos. També hi incideix el codi de bones pràctiques i el fet que totes les entitats de crèdit garanteixen el risc de patrimoni negatiu. Els hereus tenen llavors l'opció de vendre el bé i quedar-se amb el seu valor residual, si n'hi hagués, o retornar el préstec i conservar l'immoble. Als Estats Units el desenvolupament de les hipoteques inverses es remunta a 1989, any en què es va introduir la garantia federal. Inicialment, el seu creixement va ser summament lent i no va començar a desplegar-se fins al 2002. Avui dia, el mercat d'hipoteques inverses està dominat pel programa federal HECM (hipoteca de conversió del patrimoni d'habitatge), amb una quota de mercat superior al 90%. Aquesta figura es caracteritza per la intervenció de l'Administració pública. És un producte estandarditzat, amb límit en els costos i en què la FHA (Federal Housing Administration, que forma part del Departament d'Habitatge i Desenvolupament Urbà dels EUA) estableix una assegurança de garantia contra el risc de patrimoni negatiu, finançat pels prestataris (2% del valor de l'immoble i 0,5% del tipus d'interès).

#### 4.2. Limitacions de la hipoteca inversa a l'Europa continental

Hi ha nombrosos obstacles culturals que expliquen, en part, per què instruments com la hipoteca inversa no s'han desenvolupat a l'Europa continental. Les llars europees mostren graus de propensió a l'endeutament en la seva majoria inferiors als dels britànics i els nord-americans, i les pensions són encara relativament confortables en comparació amb les equivalents nord-americanes i britàniques, així com més estables, atès que no depenen tant de l'evolució dels mercats financers.

A l'Estat espanyol la hipoteca inversa suposa un pas més cap a la utilització de l'habitatge com a garantia del pagament d'una renda, una idea que les asseguradores van implantar fa dècades sota la forma de productes de "renda vitalícia", d'èxit limitat (en part per una por a la pèrdua de l'habitatge i a l'engany). No és fins a l'agost de 2005 que, a Catalunya, Caixa Terrassa fa una aposta i es contrac-

**“La funció de la hipoteca inversa vitalícia es pot avaluar d'acord amb les necessitats que cobreix: dotar de liquiditat el valor de l'habitatge per poder finançar les despeses associades amb l'atenció a domicili o la institucionalització d'un dels membres de la família, tot conservant la possessió de l'habitatge.”**

ten les primeres hipoteques inverses amb el nom de *pensió hipotecària*.

### 5. Preferència revelada

Amb la finalitat d'obtenir evidència preliminar de la demanda potencial de mecanismes de reversió hipotecària, es desenvolupa un estudi de preferència revelada per identificar les preferències de finançament per a persones majors de tipus descriptiu, és a dir, l'objectiu és identificar i descriure preferències residencials, en un entorn urbà com el del Barcelonès, en el segment de les persones amb més de 50 anys –futurs ancians. Per a aquest fi es va escollir una mostra de 322 entrevistes l'octubre de 2005. Els resultats d'una de les preguntes plantejades indiquen que un 52% estaria disposat a contractar una hipoteca inversa o pensió hipotecària en cas de necessitat amb una preferència si qui l'oferís fos una administració com l'ajuntament.

Posteriorment, les oficines bancàries que ja han fet operacions en aquest sentit fan un treball de camp el maig de 2006. A Catalunya no és fins a l'agost de 2005 que algunes caixes d'estalvi, fonamentalment, concedeixen les primeres hipoteques inverses.

Amb la col·laboració de les diferents oficines de Caixa Terrassa –entitat que encapçala el *ranking* de comercialització del producte el maig de 2006 – i de la Caixa es fa una prospecció mitjançant un qüestionari per veure les





característiques dels clients que ja han contractat aquests productes i s'analitza la visió dels comercials de les entitats que les han atorgat.

Aquestes són les conclusions més rellevants de la preferència revelada:

En general, els que han contractat una pensió hipotecària passen majoritàriament la vellesa a casa sols o amb l'assistència d'algú extern contractat. La major part dels clients l'han contractat perquè volen complementar una pensió de jubilació modesta i augmentar la seva qualitat de vida i consum, i, en segon lloc, han estat contractes d'individus que tenien dificultats econòmiques o bé que no tenien fills a qui deixar l'herència.

Els qui ofereixen el producte creuen que la valoració de l'herència, el desconeixement, la falta de cultura o la falta d'informació incideix en el fet que el producte no s'hagi generalitzat. No obstant això, s'intueix un canvi estructural: manifesten que els pròxims anys es poden arribar a contractar més pensions hipotecàries perquè hi haurà més informació sobre els beneficis del producte, més entitats que l'ofereixin, per un canvi sociològic del concepte de família, una major necessitat econòmica i perquè ja no hi haurà tanta cultura d'herència.

El preu al qual s'han valorat els habitatges que han servit de garantia en la pensió hipotecària ha estat majoritàriament l'interval de 200.001 a 400.000 €. La iniciativa en la decisió de contractar la pensió hipotecària és compartida entre pares i fills i es creu que si es generalitza la pensió hipotecària, la relació entre ells pot millorar, ja que evitarà els típics problemes d'herència i farà que els fills no hagin de finançar la dependència de la persona gran. Es manifesta que l'edat de defunció és avui prou elevada per restar valor al benefici de la transmissió física de l'immoble a uns hereus directes que ja posseeixen un habitatge i que els motius pels quals la gent deixa en herència la propietat a Catalunya als seus fills són altruistes, per un motiu de precaució i sobretot per una conducta gens reflexionada o irracional motivada per la tradició i la cultura.

Finalment, entre el principals punts negatius que indiquen els que han contractat una pensió hipotecària, destaca el fet de pagar impostos, despeses notariales i registrals i, com a positiu, el fet de no perdre la propietat, i que són un bon complement per als ingressos de la població més gran.

**“L’habitatge en propietat esdevé un coixí de seguretat i constitueix una de les principals fonts d’acumulació de riquesa dels catalans, especialment dels qui tenen una edat avançada i un risc significatiu de necessitar suport financer arran d’una dependència.”**

## 6. Conclusions

Aquest treball ha tractat d'il·lustrar les implicacions del binomi: revalorització dels habitatges i aparició d'instruments com la hipoteca inversa a Catalunya. Es tracta, en definitiva, de mostrar que l'augment del preu dels actius, en general, posseïts per les famílies catalanes, a més de ser una assegurança, pot tenir un paper important en la potenciació del consum en la vellesa.

L'habitatge en propietat esdevé un coixí de seguretat i constitueix una de les principals fonts d'acumulació de la riquesa dels catalans, especialment dels qui tenen una edat avançada i un risc significatiu de necessitar suport financer arran d'una dependència. Aquest és un fet important en un context en el qual la cobertura pública de les persones dependents és limitada i en què els preus relatius de la riquesa s'han incrementat. Tant és així que, simplement, si els preus dels immobles es tenen en compte per determinar el cofinançament públic de les prestacions de dependència, la sostenibilitat del sistema públic de finançament en sortiria beneficiada. Aquest criteri comença a observar-se en una gran part de les comunitats autònomes espanyoles.

Atès que l'habitatge és la manera d'estalviar i d'acumular riquesa més important dels catalans, el desenvolupament de la hipoteca inversa pot incidir en el consum de la població més envellida, alhora que esdevé una assegurança que afectarà la demanda de productes substituïts que també ofereixen un coixí de seguretat, com ara les pensions vitalícies o l'assegurança de dependència.

D'altra banda, amb una generalització d'instruments com la introducció de la hipoteca inversa, els problemes de liquiditat es redueixen, i així s'afebleix l'estalvi per motiu de precaució, i un dels motius d'herència involuntària.

De la prospecció efectuada a la demanda es conclou que més del 50% de la població catalana de més de 50 anys estaria disposada a contractar aquests instruments en cas de necessitat. No obstant això, derivat d'un efecte actuarial, els que demanen el producte en edats compreses entre els 65 i els 70 anys reben una pensió mensual minsa, que provoca un efecte de desil·lusió en el producte, ja que l'individu percep que l'habitatge val molt més que el que li donen al mes. En aquest sentit, el producte té atractiu especialment a partir dels 70 anys en la mesura que hi ha la il·lusió de rebre una pensió complementària atractiva.

Tanmateix, la falta d'informació, la tradició —que determina la transmissió cultural de preferències— i la valoració

de deixar herència als fills incideixen en el fet que el producte no estigui generalitzat a Catalunya en comparació amb el món anglosaxó. El seu potencial dependrà de la publicitat informativa, de si més entitats l'ofereixen, d'un canvi sociològic del concepte de família en un marc en què ja no es valori tant l'herència. I, públicament, el paper rau a suavitzar algunes dificultats legals, administratives i fiscals, eliminar el risc dels instruments als qui ofereixen i l'aversion a la pèrdua definitiva d'actius als demandants, amb garantia pública.

La riquesa immobiliària a Catalunya i els instruments per fer-la líquida s'haurien de preveure en el disseny de futures polítiques socials (especialment les que pertocuen als departaments de benestar i habitatge), i més tenint en compte les implicacions en termes d'estalvi en el pressupost públic [Q](#)





# El 0,7% de l'IRPF i l'Estat de les autonomies

Per **Carles Barba Boada**, president de la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

## Dues bones notícies

El 17 de setembre passat, el Congrés dels Diputats va aprovar una moció per la qual s'instava el Govern de l'Estat a avançar en la territorialització de la gestió del 0,7% de l'impost de la renda a les persones físiques (IRPF), destinat a les organitzacions no governamentals d'acció social i a propiciar la major participació dels governs autonòmics en la gestió d'aquests fons amb efectes de la propera convocatòria. Dues setmanes després, el 2 d'octubre, al Parlament de Catalunya, més del 80% de la cambra donava suport a una resolució que instava el Govern de la Generalitat a reclamar el 50% de la recaptació d'aquesta assignació i la seva gestió. Sens dubte, dues bones notícies que introdueixen raó i consens en un tema que encara avui genera pors i resistències més pròpies del passat. De fet, en les setmanes posteriors es van produir algunes reaccions que reclamen mantenir inamovible un sistema que la majoria reconeix que és francament millorable i anacrònic.

## Com ha funcionat el sistema fins ara?

Com és sabut, la ciutadania que així ho desitja, assenyalava en la declaració de la renda la seva voluntat de destinar

un 0,52% (el 0,7% en la declaració de 2007) dels seus impostos a finalitats socials. El diner resultant —el darrer any (declaració de 2006): 168 milions d'euros— es distribueix en dues parts: un 20% a cooperació al desenvolupament i un 80% a programes d'inclusió social gestionats per les ONG. Aquest 80%, 135 milions d'euros en l'últim exercici, és distribuït per la Secretaria d'Estat d'Afers Socials a partir d'una convocatòria de subvencions que estableix uns requisits, prioritats, col·lectius i recursos determinats.

En el sistema vigent, en l'assignació d'aquests fons no es té en compte cap paràmetre territorial (com, per exemple, el nivell de població o els índexs de pobresa de cada comunitat), es prioritzen els programes i les organitzacions d'àmbit estatal (les organitzacions petites i mitjanes de caràcter local o autonòmic queden discriminades) i la decisió correspon en exclusiva al ministeri (la participació de les comunitats autònomes es limita a una mera valoració que no té caràcter vinculant). D'altra banda, no hi ha cap tipus de correlació entre el percentatge de ciutadans que expressen la seva voluntat de destinar els seus impostos en un determinat territori i els recursos que s'hi destinen.

Aquest sistema té, en conseqüència, com a inconvenient principal el fet de no garantir la igualtat de la ciutadania, no té en compte les competències exclusives que les

**“La conclusió és que el sistema és clarament optimitzable en termes de justícia en la distribució, la seva adequació al sistema competencial i, sobretot, en l’atenció als col·lectius més vulnerables.”**

comunitats autònomes tenen en política social, assignades per la Constitució i els estatuts d’autonomia, discrimina i dona un tracte diferenciat a les organitzacions no governamentals per raó del seu àmbit jurídic i d’actuació o del seu nivell de vertebració de caràcter estatal, i no atén el principi de proximitat, aspecte essencial que cal tenir en compte en l’eficàcia i l’eficiència de l’acció i la política social. Finalment, el sistema és desincentivador perquè no incorpora cap plantejament de coresponsabilitat fiscal.

La conclusió de tot això és que el sistema és clarament optimitzable en termes de justícia en la distribució, la seva adequació al sistema competencial i, sobretot, en l’atenció als col·lectius més vulnerables.

### El cas de Catalunya

El cas de Catalunya és paradigmàtic. Amb dades de la declaració de 2006, un 57% dels i les contribuents de Catalunya van marcar la casella (la mitjana de l’Estat es troba en un 45%). Això va suposar una aportació de 47 milions d’euros (un 28% del total recaptat en el conjunt d’Espanya) i únicament es van destinar 17 milions a programes socials a Catalunya. Ni més ni menys, 30 milions menys dels recaptats. Aquesta quantitat representa un 12,5% del total distribuït en el conjunt d’Espanya, percentatge que es troba ben lluny de qualsevol paràmetre objectivable com, per exemple, el de població, el 17% de pobla-



**Carles Barba Boada és llicenciat en ciències de l’educació (UAB), diplomat en pedagogia del lleure i animació sociocultural pel Centre d’Estudis de l’Esplai (CEE), i diplomat en funció gerencial de les administracions públiques (FGAP) per ESADE. Va treballar entre 1979 i 1986 a l’Ajuntament de l’Hospitalet com a cap del Servei de Joventut i Relacions amb les entitats d’esplai. Entre el 1987 i el**

**1996, fou gerent de MOVIBAIX. Va ser un dels impulsors de la Fundació Catalana de l’Esplai de la qual va ser director general des del 1996 al 2002. Des de 2003 n’és el seu vicepresident i responsable de Relacions Institucionals. Ha estat impulsor i ha treballat com a voluntari des de 1982 al Club d’Esplai Pubilla Cases-Can Vidalet i és membre de la seva junta directiva. Ha participat des de l’inici en la constitució i el desenvolupament de la Plataforma d’ONG de Acció Social de Espanya i de la Taula d’Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, que presideix i on representa la Fundació Catalana de l’Esplai.**

ció que representa Catalunya en el conjunt d’Espanya (exceptuant Navarra i Euskadi, que no entren en el sistema).

S’argumenta en ocasions que el que s’ha de prioritzar són les necessitats dels col·lectius més vulnerables, ja que es tracta d’atendre les persones i no els territoris, però el cert és que els índexs de pobresa publicats ens recorden reiteradament que a Catalunya estan situats en el 19,5%, fins i tot per sobre de comunitats autònomes amb menys renda mitjana per capita, com ara Extremadura o Andalusia, per no citar les dades recurrents del més d’un milió de persones immigrants que s’han assentat a Catalunya els darrers anys, amb totes les necessitats, en termes d’inclusió i cohesió social, que això comporta.

Finalment, a Catalunya hi ha un teixit associatiu ampli i divers compromès amb causes solidàries que aporta valors, capacitats i, a la vegada, confiança entre els ciutadans i ciutadanes. Això explica dues coses: d’una banda, el comportament diferencial dels contribuents catalans en marcar la casella (dotze punts per sobre de la mitjana de l’Estat, comptant Catalunya); de l’altra, la gran quantitat de sol·licituds procedents de Catalunya que no són ateses o ho són en quantitats insuficients.



### **El pastís és més gran. Una oportunitat perquè tothom hi surti guanyant**

Què és el que proposem des de la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya? És molt senzill: establir un tram autonòmic del 50% del que es recapta que sigui gestionat per les comunitats autònomes mitjançant convocatòries en cada comunitat per a projectes socials d'incidència local i autonòmica, i gestionades per les ONG presents en cada territori. La resta, l'altre 50%, continuaria sent distribuït mitjançant una convocatòria del ministeri similar a l'actual, per a programes d'àmbit estatal i gestionats per organitzacions estatals.

Aquest procediment té la virtut d'estar més d'acord amb les competències establertes en política social, garanteix millor el principi de proximitat, canalitza la demanda d'organitzacions locals i autonòmiques i és incentivador en la mesura que correlaciona, encara que sigui parcialment, la distribució i la recaptació. A la vegada, compatibilitza tot això sense lesionar els programes de caràcter estatal i les seves organitzacions corresponents, i continua atorgant la capacitat al Govern d'Espanya de compensar les diferències eventuais i les necessitats territorials o sectorials.

Això és possible fer-ho sense que ningú hi perdi i tothom hi guanyi, per la senzilla raó que els fons que es distribuïran el 2009 s'han incrementat en passar del 0,52% de l'IRPF a destinar-hi el 0,7%. Aquest efecte suposa passar automàticament de 168 a 224 milions. El pastís és més gran i el podem redistribuir d'una altra manera sense que ningú en tasti menys.


L'establiment del tram autonòmic del 50% permetria gestionar un conjunt de 112 milions a les comunitats autònomes, d'acord amb la seva recaptació respectiva (2,5 milions a les Balears, 3 milions a Castella-la Manxa, 3,6 milions a Aragó, 5,2 milions a Galícia, 5,5 milions a Castella i Lleó, 10,7 milions al País Valencià, 13 milions a Andalusia, 25 milions a Madrid, 31 milions a Catalunya, etc.). D'altra banda, el ministeri podria continuar gestionant i assignant els mateixos fons a les organitzacions d'àmbit estatal per als seus programes en l'àmbit del conjunt d'Espanya.

Amb aquest criteri, cap comunitat autònoma no rebria menys diners i cap ONG estatal tampoc. Al contrari, totes hi guanyarien. Es tracta d'una solució per a totes i cadas-

**“En el sistema vigent, en l'assignació d'aquests fons no es té en compte cap paràmetre territorial (com, per exemple, el nivell de població o els índexs de pobresa de cada comunitat), es prioritzen els programes i les organitzacions d'àmbit estatal (les organitzacions petites i mitjanes de caràcter local o autonòmic queden discriminades) i la decisió correspon en exclusiva al ministeri (la participació de les comunitats autònomes es limita a una mera valoració que no té caràcter vinculant).”**

cuna de les comunitats autònomes i per al conjunt de l'Estat. Per la seva banda, Catalunya es trobaria davant la possibilitat de multiplicar per tres els recursos que actualment rep i posaria fi així a una injustícia tremenda que, a més, perjudica les entitats i els col·lectius més febles de la societat.

### **La responsabilitat dels governs**

Cal posar-s'hi. Correspon ara al governs de la Generalitat, de l'Estat i als partits que els donen suport estar a l'alçada de les circumstàncies i donar el pas que correspon. Les pors són els pitjors enemics de les raons. Ens trobem davant d'una oportunitat única que no sol donar-se habitualment. Menys encara en temps de crisi. Disposem ara, en passar al 0,7%, de més recursos per plantejar un sistema de gestió més eficaç i una nova distribució més justa sense que es trenqui cap plat i sense lesionar cap interès. La moció aprovada al Congrés permet al Govern central i el legítima per avançar en aquesta línia. Les comunitats autònomes, la majoria de les ONG d'aquest país i els col·lectius més necessitats ho agrairien 



# La despesa social davant l'evolució demogràfica de l'envelliment; el paper de les polítiques públiques

**Per Lluís Bermúdez i Morata i Montserrat Guillén i Estany,  
professors d'economia de la UAB**

Les perspectives de longevitat que tenim avui són optimistes perquè l'esperança de vida en néixer ha experimentat un augment espectacular durant el segle xx. Per contra, viure més anys planteja incertesa sobre quina serà la nostra qualitat de vida. En aquest context, sorgeix de manera natural el problema de la dependència vinculada a l'envelliment; en altres paraules, quan la persona gran necessita que algú l'ajudi a fer les activitats bàsiques de la vida diària, com vestir-se, preparar-se el menjar o rentar-se. Les dades disponibles actualment a Catalunya indiquen que, a part de l'augment de la longevitat, experimentem una anomenada compressió de la morbiditat: disminueix en mitjana el percentatge d'anys viscuts en situació de dependència respecte de l'esperança de vida residual.

Cada individu té una trajectòria vital diferent. En l'estudi de la longevitat i la dependència, s'ha de tenir en compte que les transicions entre els possibles estats no es donen amb la mateixa intensitat per a tothom, no són iguals en totes les edats, ni tan sols semblants per als dos sexes. Hi intervenen estils de vida saludables, pràctiques preventives i molts altres factors (la predisposició genètica, els antecedents mèdics o esdeveniments completament accidentals). En alguns treballs recents s'ha vist que l'esperança de vida sense dependència suposa el 92% dels anys restants d'esperança de vida a partir dels 65 anys per

als homes i el 87% per a les dones. Si una persona arriba amb un estat de salut acceptable als 85 anys, encara esperem que el 77% dels anys restants per als homes i el 69% per a les dones els viurà en una situació d'autonomia. Aquest percentatge decreix amb l'edat, de manera que a partir dels 95 anys s'espera que durant la majoria dels anys restants de vida es necessiti el suport d'una tercera persona per dur a terme tasques imprescindibles de la vida quotidiana.

En el context demogràfic actual, el finançament de la despesa social es preveu que haurà de fer front a dues vessants. En primer lloc, caldrà atendre, en nombres absoluts, més població de gent gran, i, en segon lloc, es buscarà més especificitat en els tipus de serveis prestats. L'augment en el nombre de persones amb necessitats de suport es produirà perquè l'augment de la longevitat provoca que més persones arribin a edats més avançades, que és on apareixen amb més intensitat les limitacions vinculades a la dependència. Les conseqüències immediates de l'augment de la longevitat i del desenvolupament del Sistema d'atenció a la dependència (SAAD) fan preveure una demanda creixent de serveis i, per tant, un increment del mercat de treball en aquest sector. Les alternatives s'aniran ampliant i on parlem de serveis a domicili, places residencials (de dia o permanents) i serveis de teleassis-



**Lluís Bermúdez i Morata és professor titular d'economia financera i comptabilitat de la Universitat de Barcelona. Ha treballat en l'anàlisi del risc en finances i assegurances i ha estat professor visitant a les universitats de Lovaina i Amsterdam. Les seves publicacions de recerca s'especialitzen en ciències actuàries i les assegurances de dependència, en particular. En l'àmbit internacional té nombrosos reconeixements,**

**el 2004 va rebre el Premi Internacional d'Assegurances Julio Castelo Matrán. Ha participat en projectes de recerca sobre l'envelliment i el sistema de previsió privats i públics.**



**Montserrat Guillén i Estany (Barcelona, 1964) és catedràtica de mètodes quantitius per a l'economia i l'empresa de la Universitat de Barcelona. Dirigeix un grup de recerca sobre l'anàlisi del risc en finances i assegurances, ha col·laborat en diversos treballs sobre la despesa pública i privada de la dependència i és autora de treballs relacionats amb les assegurances de vida, la metodologia actuarial i la micro-**

**economia. En l'àmbit internacional té nombrosos reconeixements: és membre de l'European Group of Insurance Economists de la Geneva Association, editora associada de la revista *Journal of Risk and Insurance* i editora en cap de la revista *Statistics and Operations Research Transactions*.**

tència, hi afegirem noves formes de facilitar el suport i l'acompanyament de les persones grans, com pot ser el servei d'àpats personalitzat o l'ús de noves tecnologies de la comunicació.

Malgrat això, en aquests moments, ens trobem en un període de transició tant pel desenvolupament incipient d'un sistema públic regulat de caràcter estatal com per la circumstància demogràfica particular que es dona transitòriament. La generació que s'ha incorporat en aquests darrers temps al col·lectiu dels majors de 65 anys està minvada pels efectes de la Guerra Civil i la postguerra. Per això, pot semblar que la demanda de serveis per a persones grans experimenti un estancament, però d'aquí a pocs anys, passat aquest efecte, hi haurà un augment del nombre de persones que potencialment requeriran assis-

**“En el context demogràfic actual, el finançament de la despesa social es preveu que haurà de fer front a dues vessants. En primer lloc, caldrà atendre, en nombres absoluts, més població de gent gran, i, en segon lloc, es buscarà més especificitat en els tipus de serveis prestats.”**

tència. Per això serà necessari un augment de les dotacions en les polítiques socials. El desenvolupament del SAAD es preveu que serà gradual, a fi de poder-lo coordinar amb el desenvolupament de les prestacions previstes a la legislació i amb la creació de les infraestructures necessàries. A tot això s'afegeixen les dificultats reals i financeres de posar-lo en pràctica i, per tant, s'augura que les persones amb menor nivell de dependència siguin especialment vulnerables, ja que no tenen prioritats suficients per accedir al suport del sistema públic i, en general, hauran de trobar l'ajut necessari al seu entorn més immediat, en la majoria de casos, les famílies i, en especial, les dones.

Actualment, poc més del 10% dels recursos pressupostaris dedicats a les persones grans es destina a l'ajut a domicili, mentre que els recursos institucionalitzats (residències i centres de dia) suposen més del 80% (a part, hi ha un 10% dedicat a altres serveis). S'hauria de donar més protagonisme al paper de l'atenció domiciliària, no solament per tenir en compte les preferències de les persones amb dependència, sinó també per mantenir el màxim grau d'autonomia dels afectats. Igualment, cal buscar la combinació òptima de serveis per a cada cas particular.

Per trams d'edat, sabem que per fer front a la despesa vinculada a la dependència que es produeix entre els 65 i els 75 anys s'ha d'incentivar l'estalvi (la previsió personal i privada) durant els anys de vida activa. La cobertura pública només es produirà en aquestes edats si hi ha una



gran dependència (o tan sols assumirà una part del cost econòmic) i, per tant, els individus han de preveure un cert volum de copagament. Entre els 75 i els 85 anys, tot i que el cost esperat de la dependència és menor en termes absoluts perquè en mitjana els anys de vida restants no són gaires, pot ser que els ajuts socials no siguin suficients. A partir dels 85 anys, en disminuir l'esperança de vida residual i augmentar la probabilitat de gran dependència i, per tant, la intensitat del sistema públic, el cost que ha d'assumir l'individu és notablement inferior. En el cas de les dones, la distinció entre els diferents períodes d'edat no és tan clara com en els homes, ja que s'hi sumen als factors un nivell de renda, en general, més baix.

A totes les consideracions anteriors, cal afegir algunes reflexions sobre l'ús del patrimoni com a generador de rendes per a persones grans. El principal avantatge d'aquests productes financers és poder mantenir el propi habitatge com a residència habitual. Les incerteses sobre l'evolució de preus d'habitatges i un mercat immobiliari desfavorable fan menys atractiva aquesta opció. Si el patrimoni no és prou valuós, no podrà proporcionar una renda prou significativa.

Deixant de banda els casos de persones joves dependents, que mereixen un tractament molt particularitzat des del punt de vista de les polítiques socials, concloem que en les edats a partir de 65 anys és quan es donen les situacions de més preocupació per a les polítiques públiques. La major probabilitat de viure en solitud s'uneix a

una menor liquiditat de l'individu. Les persones grans, a més, tenen gran vulnerabilitat, sense un entorn familiar que vetlli pels seus interessos. Com que el sistema públic de SAAD prioritzarà als dependents més greus i desfavorits, és per a les persones sense dependència extrema, però que necessiten una atenció personal moderada, per a les quals s'haurien d'idear alguns instruments adequats i algunes polítiques més específiques que l'actual sistema no ha tingut en compte o no podrà assumir. Convindria efectuar projeccions del nombre de persones en situació de dependència a Catalunya, distingint nivells de gravetat, usant escenaris prudents d'evolució de la longevitat i la dependència. Aquests instruments permetrien efectuar la planificació dels recursos i l'elaboració de polítiques socials efectives que anticipessin els esdeveniments cap on la mateixa evolució ens condueix

Q

#### Bibliografia:

Bermúdez, L.; Bolancé, C.; Mustafa-Gondolbeu, K.; Guillén, M. "Tipologías sociodemográficas de individuos con dependencia en España y su supervivencia en estado de salud". *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 43, 1, p. 19-31. 2008.

Bolancé, C. *Alternativas de cofinanciación de los costes de la dependencia en España*. Madrid: IMSERSO, 2007.

Guillén, M. (dir.) *Longevidad y dependencia en España. Consecuencias sociales y económicas*. Madrid: Fundación BBVA, 2006.