



2/ Novembre 2017

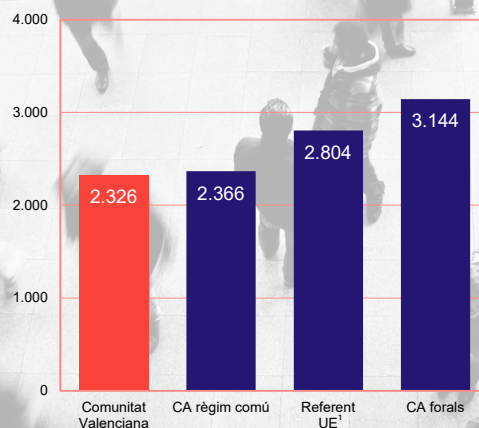
## INSUFICIÈNCIA DE RECURSOS PER A SERVEIS PÚBLICS FONAMENTALS

# Durant la crisi les CA de règim comú van reduir la despesa real *per capita* en sanitat, educació i serveis socials un 15 %, per la caiguda dels seus ingressos

La capacitat de protegir les prestacions de l'estat del benestar des de 2009 ha sigut molt desigual entre administracions. Les CA de règim comú han reduït la despesa real per habitant en serveis públics fonamentals (SPF) de la seua competència a una taxa mitjana anual del -1,8 %, i han acumulat ajustaments per -11.126 milions d'euros entre 2009 i 2015. En aquests anys les administracions centrals han augmentat la despesa en SPF *per capita* l'1,2 % anual, 13.195 milions d'euros.

Les comunitats autònomes exerceixen un paper fonamental en el funcionament de l'estat del benestar en gestionar competències com l'educació, la sanitat o els serveis socials, en especial el d'atenció a la dependència. A diferència d'altres administracions, les comunitats autònomes (CA) de règim comú s'han vist obligades a ajustar a la baixa significativament les despeses en aquests serveis durant la crisi perquè el model de finançament autonòmic no ha proporcionat recursos suficients. L'argument que la causa de la insuficiència de recursos de les CA es deu al fet que la despesa és excessiva no encaixa amb les dades de despesa en SPF de les comunitats forals o dels països europeus de nivell de renda semblant, els dos molt superiors (**gràfic 1**). A la Comunitat Valenciana la despesa en serveis públics fonamentals *per capita* es troba molt allunyada de les dues referències i se situa per sota de la mitjana de les comunitats de règim comú.

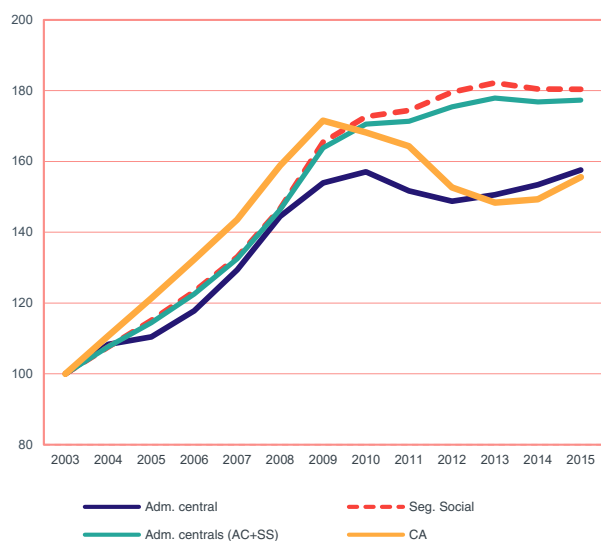
Gràfic 1. Despesa pública en serveis públics fonamentals per capita. 2015 (euros per habitant)



¹ El referent UE és la despesa en SPF que haurien d'efectuar les CA de règim comú tenint en compte la relació entre renda *per capita* i despesa en SPF dels països de la Unió Europea en les funcions d'educació, sanitat i protecció social excepte les subfuncions de malaltia, vellesa, supervivents i desocupació que majoritàriament són assumides per la Seguretat Social i no per les comunitats.

Font: IGAE, Eurostat i elaboració pròpia

**Gràfic 2.** Despesa pública en serveis públics fonamentals de les AP 2003-2015 (2003=100)



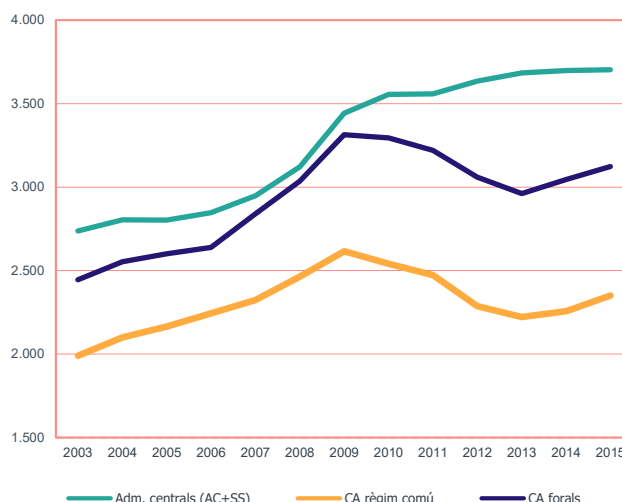
Font: IGAE i elaboració pròpia

## 1. La despesa en serveis públics fonamentals de les administracions públiques

Els serveis fonamentals (educació, sanitat i protecció social) absorbeixen més del 60 % de la despesa pública, i d'ací, el 38 % es concentra en les CA i el 52 % en la Seguretat Social (SS). Les dues administracions exerceixen un paper fonamental en el desplegament de l'estat de benestar a Espanya, si bé les seues competències són de naturalesa molt distinta: les CA tenen assumides la majoria de les d'educació, sanitat i serveis socials com la dependència, mentre que la Seguretat Social s'encarrega principalment de les pensions i de l'assegurança de desocupació. El paper de l'Administració central (AC) en la prestació d'aquests grans serveis de benestar és complementari, ja que la seua despesa directa en aquests és molt inferior a la de les dues administracions esmentades. No obstant això, en els últims anys participa cada vegada més en el finançament de la Seguretat Social mitjançant transferències per a equilibrar-ne els comptes.

La despesa en SPF no ha seguit la mateixa trajectòria després de l'esclat de la crisi en les dues grans administracions responsables d'aquestes funcions. Si prenem com a base (100) l'any 2003 (**gràfic 2**), la despesa en SPF de les CA i la de la SS van experimentar una etapa de creixement fins al 2009 d'intensitat semblant. A partir de llavors les CA van iniciar un període d'ajustaments que les va fer tornar als nivells de despesa cor-

**Gràfic 3.** Despesa pública real en serveis públics fonamentals *per capita* de les AP 2003-2015 (Euros constants de 2010 per habitant)



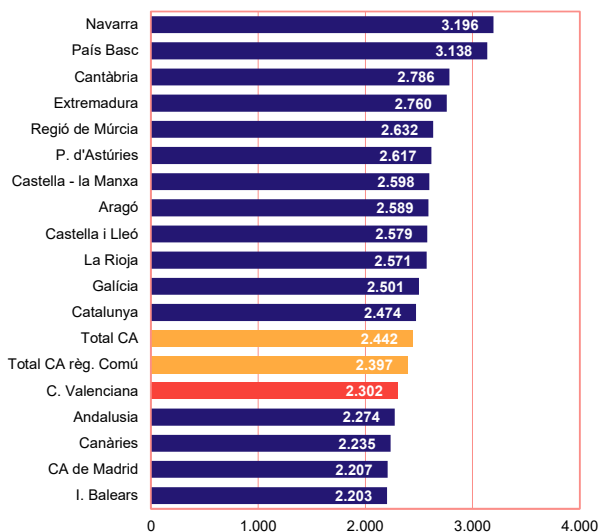
Font: IGAE, INE i elaboració pròpia

rent en SPF de 2007. Al contrari, la Seguretat Social va salvaguardar la seua despesa en SPF i fins i tot la va incrementar en els anys de recessió econòmica, i va evitar afortunadament un ajustament de les pensions. La SS va aconseguir protegir els SPF gràcies a la millor evolució dels seus ingressos basats en les cotitzacions socials, un repartiment del dèficit entre nivells de govern més favorable a les administracions centrals –que ha facilitat a l'AC transferir recursos importants a la SS en els últims anys-, i el recurs al Fons de Reserva de la SS acumulat en els anys de bonança.

*A diferència de les administracions centrals, les CA no han aconseguit protegir la despesa en SPF. En termes reals per habitant, aquestes despeses de les CA de règim comú van retrocedir un 15 % durant la crisi*

Si es consoliden els ingressos i les despeses de les administracions centrals, atés que hi ha connexions financeres importants entre aquestes, es comprova que les despeses reals per habitant en SPF d'aquestes administracions han pogut ser protegides i les de les CA no ho han sigut (**gràfic 3**). Després de l'esclat de la crisi les administracions centrals van aconseguir mantindre una taxa de creixement positiva de la seua despesa en SPF per habitant, encara que menys intensa que la dels anys previs. En canvi, les CA de règim comú i les forals van acumular entre 2009 i 2013 ajustaments de la seua despesa *per capita* en SPF del 15 % i del 10,6 %, respectivament. Aquest ajustament

**Gràfic 4.** Despesa pública en SPF *per capita* de les CA. Mitjana 2009-2015 (euros per habitant)



Font: IGAE, INE i elaboració pròpia

més reduït de les comunitats forals ha incrementat la bretxa que hi havia entre aquestes i les comunitats de règim comú, que en 2015 arribava al 33 %. Gràcies a aquesta diferència, la despesa de les forals després dels ajustaments supera el màxim aconseguit per les comunes, abans dels ajustaments.

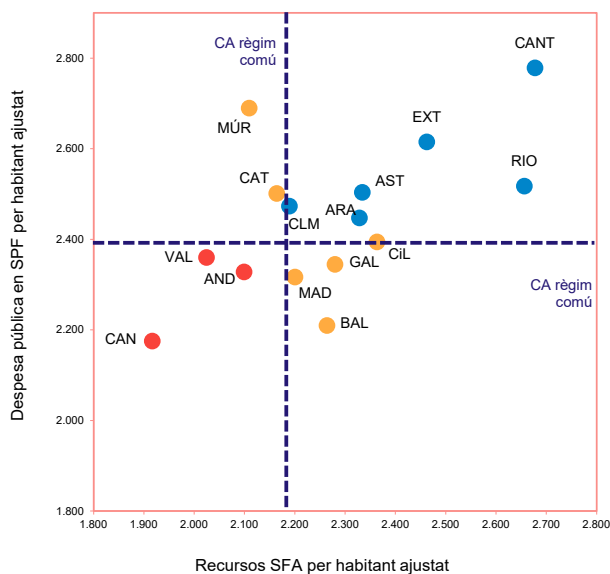
## 2. La despesa en serveis públics fonamentals de les CA

La despesa *per capita* en els SPF difereix notablement entre les CA de règim comú i les forals, però també entre les primeres. En el període ja liquidat de l'actual model de finançament autonòmic (2009-2015), les diferències de despesa en SPF per habitant de les comunitats autònomes s'aproximen als mil euros *per capita* (gràfic 4). Les comunitats forals se situen al capdavant, amb una despesa de mitjana en el període que supera els

*En termes mitjans del període 2009-2015, la Comunitat Valenciana ha gastat en SPF per habitant un 4 % menys que la mitjana de CA de règim comú i un 27 % menys que les forals*

3.000 euros per habitant. Les diferències entre les CA de règim comú també són substancials, ja que superen els 500 euros per habitant. La Comunitat Valenciana, amb una despesa *per capita* de 2.302 euros se situa en un 6 % per sota de la mitjana de totes les comunitats i

**Gràfic 5.** Recursos de l'SFA a competències homogènies i despesa pública en SPF de les CA de règim comú. Mitjana 2009-2015 (euros per habitant ajustat)



Font: IGAE, MINHAFP i elaboració pròpia

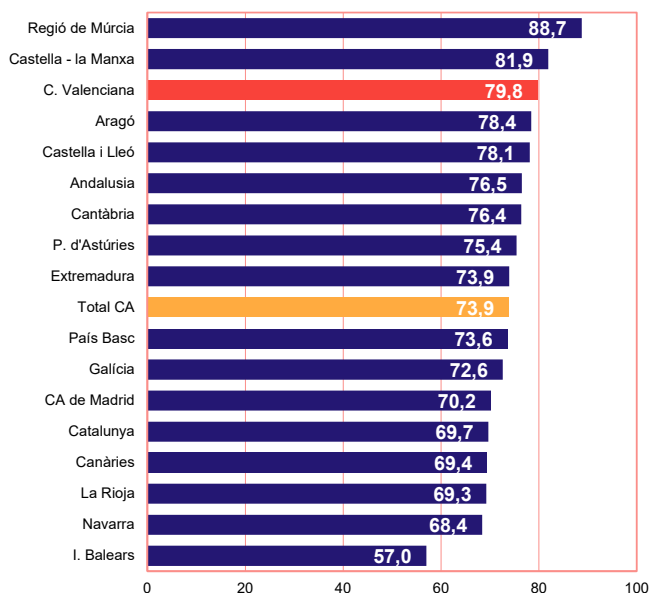
un 4 % per sota de la mitjana de les de règim comú, i es troba molt allunyada de les comunitats més beneficiades pels dos sistemes de finançament.

La desigualtat en la despesa en SPF per habitant es deriva, en gran manera, de la desigualtat de recursos entre comunitats associada a l'existència de dos models de finançament, el foral i el comú, que no assignen els recursos en proporció a les necessitats. Les comunitats de règim comú que han comptat amb més recursos del sistema de finançament han gastat més en SPF per habitant ajustat (gràfic 5). La Comunitat Valenciana s'ha situat per sota de la mitjana en recursos per habitant ajustat i la seua despesa en SPF per unitat de necessitat també ha sigut inferior a la mitjana.

La despesa en sanitat, educació i serveis socials de les CA representa en l'actualitat un 73 % de la despesa total -neta de transferències a altres AP-, mentre que abans de la crisi s'elevava al 68 %. Aquesta evolució indica que, encara que les comunitats han ajustat les seues despeses en SPF en l'últim període, per a protegir-la perquè es tracta de serveis que la població considera prioritaris, han hagut dedicar una part superior dels seus recursos a aquests serveis. En guanyar pes els SPF per aquesta raó en un període de menys ingressos, la resta de funcions prestades per les comunitats (serveis econòmics, I+D+i, habitatge, cultura) l'han perdut i han patit ajustaments més severos.

La prioritat dels SPF per a les comunitats es reflecteix en el fet que les que disposen de menys recursos dediquen un percentatge més elevat dels ingressos a aquests

**Gràfic 6. Esforç financer en SPF<sup>1</sup> de les CA 2015 (percentatge)**



<sup>1</sup>L'esforç financer s'ha calculat com a la despesa en SPF sobre el total d'ingressos no financers.

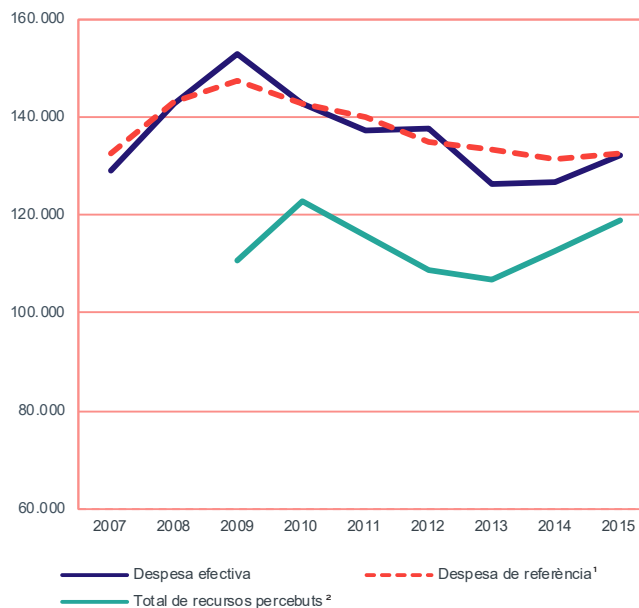
Font: IGAE i elaboració pròpia

serveis i ajusten més la resta de funcions. Aquest esforç distint en SPF de les comunitats (**gràfic 6**) s'ha accentuat després de la caiguda dels ingressos, perquè els ajustaments han sigut més difícils per a les comunitats amb menys recursos. Per aquesta raó la Comunitat Valenciana dedicava en 2015 el 79,8 % dels ingressos no financers als SPF, un percentatge molt més elevat que el de 2007 (llavors era de 70,3 %) i entre un 8 % i un 20 % superior al de les comunitats amb ingressos superiors.

### 3. Suficiència: despesa, necessitats i recursos del sistema de finançament autonòmic

El principal problema a què s'han enfrontat les comunitats de règim comú en aquests anys és que, amb l'esclat de la crisi, la caiguda de la recaptació i la falta de previsió van impedir que es complira el criteri de suficiència financera en què es va basar el sistema de finançament autonòmic. Si es compara l'evolució de la despesa total de les CA de règim comú amb els seus recursos (**gràfic 7**), s'observa que les CA no han disposat d'ingressos suficients per a finançar les seues compe-

**Gràfic 7. Evolució de les despeses i els recursos totals de les CA de règim comú. 2007-2015 (milions d'euros)**



<sup>1</sup>Despesa evolucionada pel creixement de les necessitats.

<sup>2</sup>Els recursos percebuts comprenen el total de recursos del model (considerant els tributs cedits homogenis calculats per De la Fuente i el REF canari), el total de transferències finalistes dutes a terme per l'Estat a les CA i els tributs propis.

Font: MINHAFPI i elaboració pròpia

tències en cap any del període. Aquest desajust no es deu al fet que la despesa de les comunitats en aquests anys s'haja expandit, sinó que es produeix a pesar que s'ha contret. Si la despesa haguera evolucionat per a mantindre constant el nivell de cobertura de les necessitats de 2007, la insuficiència haguera sigut semblant (13.343 milions d'euros en 2015).

*El SFA no ha proporcionat recursos suficients a les CA per a finançar les seues competències, a pesar d'haver ajustat la seua despesa*

En vista dels resultats és necessari que la reforma del sistema de finançament proporcione un nou acord sobre quin volum de recursos es considera suficient per a garantir la prestació de serveis de l'estat del benestar i cobrir les necessitats de despesa de les CA en SPF. Atés que no és possible evitar l'existència d'incertesa en l'evolució dels ingressos associada al cicle econòmic, per a afavorir la suficiència d'aquests recursos al llarg del temps és convenient, a més, establir regles de despesa prudentes i crear fons de reserva que permeten prestar de manera estable els serveis fonamentals, i evitar així ajustaments traumàtics en educació, sanitat o serveis socials com els d'aquests anys.