

Dossier

Polítiques de protecció a la família en xifres. Catalunya, Espanya i Europa

Maria Cubel, Cristina de Gispert. Universitat de Barcelona

La protecció familiar a Espanya ha passat per diverses etapes. Amb el franquisme, aquest objectiu es va centrar a potenciar la família tradicional, per raons polítiques, però amb limitats ajuts econòmics a la pràctica. Amb la nova democràcia la política de família pren un caire de tipus assistencial que explica, en part, el fet que en l'actualitat Espanya ocupi una de les posicions finals en el desenvolupament i la quantia dels ajuts familiars. Tanmateix, sembla que des dels anys noranta s'obre una tendència nova que es concreta en l'ampliació i la millora de la protecció familiar a Espanya a través de l'aprovació de les diferents normes que regulen les prestacions públiques en aquest àmbit.

En aquest article es presenta una panoràmica de les principals polítiques de protecció a la família que en l'actualitat es desenvolupen a Catalunya i Espanya, i també es fa una anàlisi comparativa d'aquestes en relació amb els països de la Unió Europea (UE). La importància d'aquest tema rau en els efectes que aquestes polítiques tenen sobre aspectes com la redistribució de la renda entre generacions i persones, la creació d'ocupació en la mesura que es facilita la conciliació de la vida familiar i laboral, o la decisió sobre el nombre de fills en el si de la unitat familiar.

A continuació, com a introducció al tema, es mostra quina és la importància de la política de protecció a la família dintre de la política de protecció social, tant a Catalunya com a

Espanya i en comparació amb la UE. Seguidament es tracten les principals prestacions familiars vigents a Espanya i a Catalunya si escau. Aquestes prestacions es materialitzen principalment en ajuts monetaris relacionats amb els fills, el tractament fiscal que s'atorga a la família en els principals impostos, com l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), la política de conciliació de la vida laboral i familiar, i finalment, la provisió de l'educació infantil. Tot seguit s'aborda l'anàlisi comparativa d'aquests mateixos eixos de la política de família en el context de la UE, incidint en aquells trets que diferencien més la situació de Catalunya i Espanya dels altres països membres. Les principals conclusions que s'extreuen de l'anàlisi descriptiva així com una

valoració de l'estat de la política de protecció familiar a casa nostra es recullen a continuació.

1. La despesa social: Catalunya i Espanya en el context de la UE

La protecció de la família com a objectiu de la política pública s'inscriu en l'àmbit més general de l'anomenada política de protecció social.¹ La importància d'aquesta política dóna una idea de fins a quin punt es prioritza la redistribució dels recursos per part del sector públic dels diferents països. L'any

1. Segons la classificació de la UE, aquestes polítiques socials engloben: assistència sanitària, prestacions d'invalidesa, pensions de jubilació, pensions de viduitat i orfanat, prestacions familiars, prestacions per atur, subvencions a l'habitatge i ajuts per evitar l'exclusió social.

Taula 1. Despesa de protecció social i despeses en prestacions a la família. Catalunya, Espanya, Europa, 2005

	Despesa de protecció social			Despesa de prestacions familiars		
	% PIB	PPA per capita	% DPS	% PIB	PPA per capita	Taxa de creixement
	2005	2005	2005*	2005	2005	mitjana any 2000-05
Catalunya	17,4	4.725	4,6	0,8	218	
Espanya	20,3	4.664	5,6	1,1	261	7,7
UE-25	26,3	6.127	8,0	2,1	491	2,2
UE-15	26,7	6.738	8,0	2,2	542	2,2
Alemanya	28,4	7.275	11,2	3,2	814	1,2
França	29,6	7.563	8,5	2,5	644	1,9
Itàlia	25,5	6.009	4,4	1,1	264	5,4
Portugal**	23,0	3.731	5,3	1,2	198	5,1
Suècia	30,9	8.222	9,8	3,0	807	3,9
Regne Unit	26,3	7.043	6,3	1,7	442	1,5

* Pes de la despesa en prestacions familiars sobre el total de despesa en protecció social.

** Les dades per a Portugal són referides al 2004.

PIB: producte interior brut. PPA: paritat de poder adquisitiu. DPS: despesa pública social.

Font: Idescat. Cuentas de la protección social 2001-2005 i Eurostat-ESSPROS.

2005 (taula 1), la despesa en protecció social assolí el 26,3% del PIB per a la mitjana dels països de la UE-25, però cal tenir en compte que les diferències entre països són força pronunciades. En termes per capita i ajustat per paritat de poder adquisitiu (PPA)² s'observa un valor de 3.731 en el cas de Portugal, mentre que a Suècia s'assoleix un valor igual a 8.222. Espanya se situa, amb 4.664, per sota de la mitjana europea (EU-25: 6.127). Òbviament aquestes diferències s'expliquen en part pels diferents nivells de riquesa dels països però també a causa d'altres factors econòmics (tendències demogràfiques, taxa d'atur) i institucionals (característiques del sistema de protecció social).

Dins d'aquest context, les prestacions familiars suposen també en el 2005 aproximadament un 8% de les prestacions socials totals (el 2,1% del PIB) a la UE-25, mentre que per a Espanya aquests percentatges són del 5,6% i 1,1% en termes de PIB, i per a Catalunya del 4,6% i el 0,8% del PIB. Aquesta situació està relacionada amb el fet que en els països del sud d'Europa (Espanya, Itàlia i Portugal) les polítiques públiques familiars estan menys desenvolupades, en predominar un model que es fonamenta en els vincles familiars, on la família substitueix, en part, les funcions de l'Estat proveïdor de benestar.

Des d'un punt de vista temporal, la despesa en prestacions familiars es va incrementar en termes reals en un 2,2% entre els anys 2000 i 2005, en l'àmbit

de la UE-25, mentre la població menor de 19 anys disminuïa un 3,4% en el mateix període. Per tant, el creixement d'aquesta despesa no està relacionat amb un augment en el nombre d'infants, sinó que té a veure amb una millora en les condicions d'accés als ajuts, en l'import d'aquests, o amb la creació de nous beneficis per a la família, segons el país. A Espanya l'increment era del 7,7% en el mateix període, i se situava entre els països de més creixement, en un moment que coincidia amb l'aprovació del Pla integral de suport a la família 2001-2004, que impulsava el desenvolupament de les polítiques públiques corresponents.

2. La protecció de la família a Espanya i Catalunya

A continuació es revisen els principals eixos de la política de protecció familiar a Espanya vigents en l'actualitat. En concret, s'analitzen els ajuts econòmics a les famílies, el tractament fiscal de la família, les mesures de conciliació de la vida familiar i laboral, i l'educació infantil de primer i segon cicle. No es consideren en l'anàlisi altres polítiques que afecten el benestar de les famílies com, per exemple, aquelles destinades a combatre la pobresa i l'exclusió social, les polítiques d'habitatge, atenció a la gent gran, etc.³

2.1 Els ajuts econòmics a les famílies

2.1.1 Ajuts econòmics per fill a càrrec

Es tracta de prestacions que el govern central atorga de manera periòdica per

cada fill a càrrec, independentment de la seva naturalesa legal, sempre que sigui menor d'edat o tingui una discapacitat igual o superior al 65%. En un principi aquestes prestacions eren universals, però a partir de la Llei 26/1990 de prestacions socials no contributives només poden accedir a aquests ajuts les famílies que tinguin uns ingressos inferiors a un determinat llindar, tret dels pensionistes i els treballadors amb fills discapacitats a càrrec. Així mateix, les famílies nombroses reben un tractament especial, ja que el límit de recursos per accedir a aquestes ajudes és superior, en aquest cas. D'altra banda, el límit de renda aplicat augmenta amb el nombre de fills en un 15% per cada fill addicional, a partir del primer fill.⁴

La magnitud de la prestació per fill a càrrec varia en funció de si el fill és menor o major d'edat i de si pateix algun tipus de discapacitat. En concret, a Espanya l'any 2007 (taula 2) la prestació per un fill menor de 18 anys era de 24,25 euros mensuals i de 48,47 euros mensuals si el fill tenia una dis-

2. En economia, la paritat de poder adquisitiu (PPA) és un mètode utilitzat per calcular una taxa alternativa de canvi de monedes de dos o més països. És a dir, és una mesura de quant pot comprar una moneda, en termes d'un índex seleccionat, ja que els mateixos béns i serveis poden tenir diferents preus entre països. Ateses les diferències en preus i cost de la vida, l'ús del PPA fa més fiable la comparativa entre països.

3. Vegeu Flaquer (2000) per reflexionar sobre el concepte i els objectius de les polítiques de família.

4. El límit de renda per a famílies d'un fill corresponent a l'any 2008 és d'11.000 euros (vegeu la disposició final segona de la Llei 35/2007).

Taula 2. Prestacions econòmiques a les famílies. Espanya, 2007-2008

Prestació	Condicció	Quantia (€)	Pagament	Límit de renda
Per fill o menor acollit a càrrec	< 18 anys	24,25	Mensual	11.000 € (+ 15% 2n fill i s.) Universal
	< 18 anys amb discapacitat > 33%	48,47		
	>18 anys amb discapacitat > 65%	312,43		
	> 18 anys amb discapacitat > 75%	468,65		
Per naixement o adopció d'un tercer fill o successius		450,76	Únic	
Per part o adopció múltiples	Part múltiple de 2 fills	2.282,40	Únic	Universal
	Part múltiple de 3 fills	4.564,80		
	Part múltiple de 4 fills o més	6.847,20		
Per naixement o adopció	Naixement o adopció	2.500	Únic	Universal
Paga dels «100 euros»	Mares treballadores i amb fills menors de 3 anys	100	Mensual	Universal

Font: elaboració pròpia a partir de: Institut de Polítiques Familiars (2007a i 2008b) i Llei 35/2007.

capacitat igual o superior al 33%. En el cas de fills majors d'edat la prestació era de 312,43 euros mensuals si el fill tenia una discapacitat igual o superior al 65% i de 468,65 euros mensuals si la discapacitat era igual o superior al 75%. Tanmateix, si s'analitza l'evolució temporal de les prestacions s'observa que s'ha produït un estancament en els últims anys ja que no s'han actualitzat des de l'any 2000. Això implica que en termes relatius ha disminuït la importància de les prestacions per fills a càrrec. En concret, si es calcula el pes que representa la prestació per un fill no discapacitat respecte al salari mínim interprofessional, s'observa que ha passat del 5,71% l'any 2000 al 4,73% l'any 2005. D'altra banda, la despesa pública destinada a prestacions per fills a càrrec ha augmentat en termes absoluts, passant de 703,78 milions d'euros l'any 2000 a 915,48 milions d'euros l'any 2006 (taula 3) (López *et al.*, 2006).

A causa de l'escassa rellevància de les ajudes directes a les famílies concedides pel govern central, les comunitats autònomes han desenvolupat polítiques específiques de família. Això fa que hi hagi una gran diversitat entre territoris tant pel tipus de polítiques implementades com per la quantitat de recursos destinats. De fet, no totes les comunitats autònomes ofereixen ajudes econòmiques directes a les famílies. En alguns

casos, les polítiques autonòmiques de família es limiten a les actuacions que es duen a terme a través del sistema fiscal, especialment a l'IRPF, i mitjançant l'aplicació de descomptes en determinats serveis públics. Respecte a la prestació per fill a càrrec, les comunitats que tenen aquesta modalitat de prestació són: Andalusia, Cantàbria, Castella i Lleó, Castella - la Manxa, Catalunya, Galícia i Navarra. Com s'ha comentat an-

Taula 3. Despesa en prestacions a la família. Espanya, 2000-2006

	Prestacions per fill a càrrec	Prestacions per naixement	Prestacions per part múltiple	Prestacions per maternitat	Prestacions per risc durant embaràs
2000	703,78	2,51	7,22	738,69	0,84
2001	820,29	4,01	10,11	844,28	3,25
2002	780,58	4,38	11,43	937,71	8,66
2003	798,67	4,24	12,80	1.070,96	9,95
2004	846,54	4,56	13,30	1.170,65	16,63
2005	911,32	5,09	15,38	1.219,90	15,04
2006	915,48	6,15	16,99	1.401,46	34,01

En milions d'euros.

Font: elaboració pròpia a partir de López *et al.* (2006).

teriorment, hi ha una elevada heterogeneïtat, així, per exemple, en termes de quantia les prestacions per fill a càrrec oscil·len entre els 360 euros anuals de Galícia i els 1.200 euros anuals de Cantàbria i Navarra. D'altra banda, només Catalunya ofereix la prestació de forma universal, mentre que la resta de comunitats autònomes (Cantàbria, Andalusia, Castella i Lleó, Castella - la Manxa, Galícia i Navarra) exigeixen un requisit de renda o d'altre tipus per tenir accés a la prestació. Finalment, cal remarcar que només Catalunya, Cantàbria i Galícia donen aquest tipus d'ajudes a partir del primer fill. En canvi, Andalusia i Castella - la Manxa ho fan a partir del tercer fill i Múrcia a partir del sisè fill (Instituto de Política Familiar, 2007b).

2.1.2 Ajuts per naixement de fills

Es tracta d'ajuts que normalment es donen de cop o a terminis quan es produeix el naixement, l'adopció o l'acolliment familiar d'un fill o menor. Actualment a Espanya hi ha tres tipus de prestacions relacionades amb el naixement: prestació per part múltiple, prestació per naixement a partir del tercer fill i, des de l'any 2007, prestació de 2.500 euros per naixement independentment del nombre de fills. Cal remarcar que la prestació rebuda a partir del tercer fill requereix un límit d'ingressos de la família, mentre que els altres dos tipus de prestacions no estableixen límit de recursos. A la taula 2 es mostren els valors i les característiques de les prestacions corresponents a l'any 2008.

En termes quantitius (taula 3), la despesa destinada a prestacions pel naixement de fills ha passat de 2,51 milions d'euros l'any 2000 a 6,15 milions l'any 2006. Així mateix, la prestació per part múltiple ha passat de 7,22 milions a 16,99 milions els mateixos anys (López, 2006).

A escala de comunitats autònomes, segons l'Institut de Política Familiar (2007) —d'àmbit estatal—, només tres de les disset comunitats autònomes disposen d'ajudes per al naixement o l'adopció del primer o segon fill. En particular, les que ofereixen aquestes ajudes són Castella i Lleó, Madrid i el País Basc. Navarra també ofereix aquest tipus d'ajut però a partir del tercer fill. Respecte a la quantia de les ajudes, varien molt entre comunitats autònomes i oscil·len entre els 100 € de la de Madrid i els 1.983,34 € de Navarra. Així mateix, aquestes ajudes són universals a Madrid, Navarra i el País Basc, i condicionades a la resta de comunitats autònomes. Quant a les prestacions per part múltiple, les que ofereixen aquesta prestació de forma condicionada són Andalusia, Aragó, Canàries, Castella i Lleó i Balears. En canvi, a Catalunya, Navarra, País Basc i Múrcia són universals.

D'altra banda, Castella - la Manxa i Catalunya ofereixen ajudes específiques per adopció. En particular, a Castella - la Manxa l'ajuda oscil·la entre 500 euros i 4.000 euros, segons el nombre de fills i la renda de la família; i a Catalunya es donen 2.300 euros en el

cas d'adopcions internacionals i sota requisit d'ingressos.

2.2 Tractament fiscal de la família

2.2.1 Impost sobre la renda de les persones físiques

La figura impositiva que manté una relació més directa amb la família és l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF). En aquest cas, les mesures estan orientades a disminuir el tractament discriminatori que venia patint la família en aquest impost, ja que no s'ajustava prou bé la seva capacitat de pagament. Entre els elements de l'IRPF que afecten o es veuen afectats per la situació familiar del contribuent en destaquem els següents.

Elecció del subjecte passiu: tributació individual i tributació conjunta

La normativa de l'impost espanyol opta per la tributació individual, encara que deixa voluntàriament a les unitats familiars l'opció de tributar conjuntament.⁵ En aquest darrer cas, però, s'apliquen les mateixes escales de gravamen (general i autonòmica o complementària) que per a la tributació individual i, en general, no s'amplia cap dels límits que afecten determinades partides deduïbles. La tributació individual

5. El Tribunal Constitucional es va pronunciar a través de la Sentència 45/1989, de 20 de febrer, sobre la constitucionalitat de la normativa fiscal espanyola que obligava en aquell moment les famílies a tributar de manera conjunta, i va declarar-ne la inconstitucionalitat. Arran de la sentència, Espanya abandona la tributació conjunta el 1992.

permet que la d'un cònjuge no es vegi afectada per les rendes que obté l'altre, i que la decisió sobre l'estat civil no tingui conseqüències fiscals i així s'adapti millor a la realitat social.

Mínims

Els mínims són partides deduïbles que permeten ajustar la capacitat de pagament dels individus d'acord amb la seva situació personal i familiar. La novetat en el cas espanyol, tenint en compte la darrera reforma de l'impost,⁶ és que els mínims deixen d'aplicar-se sobre la base imposable, com en l'anterior legislació, per integrar-se en la base liquidable.⁷ El *mínim personal i familiar* constitueix la part de la base liquidable que, pel fet que es destina a satisfer les necessitats bàsiques personals i familiars del contribuïent, no se sotmet a tributació. En concret, el mínim personal i familiar de cada contribuïent està format per la suma del *mínim per contribuïent* i els *mínims per descendents, ascendents i persones amb discapacitat* (vegeu la taula 4). Aleshores, si la base liquidable general és superior a l'import del mínim personal i familiar, es redueix en la seva totalitat de la base liquidable general; si la base liquidable general és inferior a l'import del mínim, el romanent s'aplicarà a la base liquidable de l'estalvi.

Tot i repercutir formalment en la base, l'aplicació pràctica dels mínims es produeix en la quota, ja que la deducció es limita al tipus marginal inferior de la tarifa. És a dir, per raons

d'equitat s'ha considerat oportú que l'estalvi efectiu pels mínims personal i familiar sigui el mateix per a tots els contribuïents, amb independència dels seus nivells de renda.⁸

Deduccions per maternitat

La Llei de l'IRPF regula dos tipus de deduccions fiscals de suport a les famílies amb fills: la *deducció per maternitat* per fills menors de 3 anys (de fins a 1.200 euros anuals per cadascun) i la *deducció per naixement o adopció* de fills per l'import únic de 2.500 euros per cada fill

nascut o adoptat en territori espanyol a partir del dia 1 de juliol de 2007.⁹

Quant a l'aplicació de la primera deducció, cal que les mares tinguin dret a l'aplicació del mínim per descendents, desenvolupin una activitat per compte propi o d'altri, i estiguin donades d'alta en el règim corresponent de la Seguretat Social o mutualitat. D'altra banda, aquesta deducció minora la quota diferencial en la declaració anual de l'impost o també es pot fer efectiva de forma anticipada, de manera que representa un ingrés mensual de 100 euros

Taula 4. Mínims a l'IRPF del 2007. Adaptació a les circumstàncies personals i familiars

Mínim personal i familiar	€/any
Contribuent	
General	5.050
>65 anys	+900
>75 anys	+1.100
Descendents	
Primer	1.800
Segon	2.000
Tercer	3.600
Quart i successius	4.100
<3 anys	+2.200
Ascendents	
>65 anys	900
Discapacitat	900
>75 anys	+1.100
Discapacitat*	
Contribuent	Grau de discapacitat (%)
	≥33 i <65
	>65
Descendent/ascendent	≥33 i <65
	>65

*Pot venir incrementat si s'acredita la necessitat d'ajut de tercers en concepte de despeses d'assistència.

Font: Agència Tributària. Ministeri d'Economia i Hisenda.

6. Llei 35/2006, de 28 de novembre.

7. La base imposable està integrada per la suma de les diferents rendes subjectes a gravamen i percebudes durant el període impositiu pel subjecte passiu o contribuïent. La base liquidable s'obté mitjançant unes reduccions concretes de la base imposable que depenen de la legislació vigent en cada moment. Ambdós conceptes, base imposable i base liquidable, es determinen en l'actualitat per al cas general (components de la renda excepte els rendiments de l'estalvi) i per la renda de l'estalvi, respectivament.

8. Si el mínim del contribuïent es fixa en 5.050 euros i el tipus marginal inferior total és del 24%, seria més lògic parlar directament d'una deducció general en la quota de 1.212 euros.

9. D'altra banda, la Llei general de la Seguretat Social estableix una prestació econòmica no contributiva per naixement o adopció de fills per import únic de 2.500 euros per cada fill nascut o adoptat en territori espanyol a partir del dia 1 de juliol de 2007. Aquesta prestació és compatible amb altres prestacions familiars de la Seguretat Social però és incompatible amb les deduccions en l'IRPF esmentades en el text.

per cada fill. Aquesta mesura està relacionada òbviament amb la conciliació de la vida laboral i familiar i és especialment important el fet que la quantia de l'ajut permeti la permanència de la dona en el treball mentre té fills en l'edat que requereixen més atenció.

Per tenir dret a la deducció per naixement o adopció cal que la persona beneficiària, que ha d'estar donada d'alta a la Seguretat Social o mutualitat, hagi residit de forma legal, efectiva i continuada en territori espanyol durant almenys els dos anys immediatament anteriors al naixement o l'adopció. En aquest cas, també es pot sol·licitar la percepció de la deducció de forma anticipada.

Deduccions autonòmiques per circumstàncies personals i familiars

A partir de l'any 1997, l'IRPF és un tribut compartit amb les comunitats autònomes a través de la cessió parcial (equivalent a un 33% aproximadament del total) per l'Estat a les comunitats, que els atribueix capacitat perquè aquestes puguin afegir noves deduccions i puguin variar la tarifa pròpia. És per aquesta raó que cal conèixer l'actuació que les comunitats autònomes han tingut pel que fa a la introducció de tractaments específics a la família a través de l'aprovació de deduccions pròpies, per tenir-ne una visió global.

Mentre que la possibilitat de modificar la tarifa complementària només

l'ha aplicat la Comunitat de Madrid per a l'exercici de 2007, la introducció de deduccions específiques ha estat una pràctica generalitzada a totes les comunitats autònomes, principalment de naturalesa familiar i relatives a l'habitatge habitual. Cal assenyalar que les deduccions són molt variades fins i tot dintre d'un mateix tipus de deducció, tan pel que fa als imports deduïbles com a la configuració específica de la deducció a cada comunitat.

En síntesi, les deduccions autonòmiques de naturalesa familiar regulades l'any 2007 fan referència principalment a les circumstàncies següents (vegeu la taula 5): naixement o adopció de fills, acolliment de menors o de majors de

Taula 5. Deduccions autonòmiques en l'IRPF per motius familiars. Espanya, 2007

	Naixement / adopció de fills	Acolliment		Atenció de familiar		Despeses d'escolaritat*	Discapacitat unitat familiar**	Famílies	
		Menors	> 65 anys	Menors	Ascendents			Nombroses	Monoparentals
Andalusia	x						x		x
Aragó	x			x	x		x		
Astúries			x						
Balears	x					x	x		
Canàries	x						x	x	
Cantàbria		x		x	x		x		
Castella - la Manxa	x				x		x		
Castella i Lleó	x			x			x	x	
Catalunya	x								
Extremadura		x					x		
Galícia	x			x			x	x	
Madrid	x	x	x						
Múrcia						x			
La Rioja	x								
València	x			x			x	x	

* Inclou diverses despeses: llibres de text, escoles bressol, estudis fora del territori insular.

** Pot considerar estrictament el fet que el contribuïent o els ascendents/descendents tinguin discapacitat o atendre a la necessitat d'assistència envers aquestes persones.

Font: Agència Tributària, Ministeri d'Economia i Hisenda i elaboració pròpia.

65 anys, atenció a familiars, despeses de guarderia, discapacitat dels contribuents o dels familiars, famílies monoparentals i famílies nombroses. En concret, en el cas de Catalunya està vigent una deducció per naixement o adopció de 300 euros per fill en declaració conjunta dels progenitors i de 150 euros en declaració individual de cadascun d'ells, així com una deducció per als contribuents que queden vidus de 150 euros o de 300 euros si té un o més descendents al seu càrrec.

2.2.2 Tributs locals

2.2.2.1 Impost sobre béns immobles

A aquest tractament fiscal de la família diferenciat a escala autonòmica a través de l'IRPF, cal afegir les diferències que es produeixen a causa del diferent tractament fiscal que alguns ajuntaments donen a la família en impostos com el de béns immobles (IBI), el més important de l'àmbit local. En aquest impost i, a partir de la reforma de la Llei reguladora de les hisendes locals,¹⁰ hi ha unes bonificacions d'aplicació obligatòria per part dels ajuntaments i unes altres d'aplicació voluntària. Entre aquestes últimes, hi ha la possibilitat de regular una bonificació de fins al 90% de la quota íntegra de l'impost a favor d'aquells subjectes passius amb la condició de titulars de família nombrosa.

Aquesta bonificació permet al municipi exercir la seva autonomia ja que, mitjançant ordenança fiscal, pot decidir el seu disseny quant al tipus, la durada, la quantia anual i altres

aspectes formals. A grans trets, les modalitats observades en la configuració de la bonificació es poden resumir en tres: capitació o quota fixa, percentatge fix i percentatge variable (per trams). En la primera modalitat, la bonificació consisteix en un import fix que no varia en funció de cap concepte. En aquestes cas, la seva aplicació pot ser universal o només per a qui compleix un determinat llindar en termes de valor cadastral, nombre de fills o nivell de renda. En la segona modalitat s'estableix un percentatge fix de bonificació sobre la quota íntegra¹¹ igual per a tothom, i la seva aplicació també pot ser universal o estar condicionada al compliment d'un llindar determinat. Finalment, la bonificació pot venir definida per un percentatge que varia, per trams, d'acord amb una combinació de les variables de valor cadastral, nombre de fills, nivells de renda o d'altres.

Sota la modalitat de quota fixa, és obvi que a més nivell de renda la proporció que representa la bonificació disminueix, i s'obté probablement un efecte redistributiu progressiu.¹² Aquest seria el cas del municipi de Barcelona, on l'import de la bonificació és de 80 euros i, a més, s'està introduint un factor addicional de redistribució donant un import superior de bonificació (100 euros) per a aquelles famílies amb membres discapacitats, sempre que es respecti el límit màxim del 90% de la quota íntegra.

El disseny de la bonificació com a percentatge fix equival a parlar d'una

tarifa proporcional amb la quota íntegra. Si s'introdueix un llindar que, per exemple, exclou les famílies propietàries d'immobles que superen un cert valor cadastral, la tarifa continua sent proporcional però l'efecte redistributiu augmenta en excloure els més rics.

La modalitat de percentatge variable és la que permet generar un impacte, *a priori*, clarament redistributiu si el percentatge de bonificació disminueix en augmentar el nivell de renda i el valor cadastral.

2.2.2.2 Taxes i preus públics

Els municipis són hisendes bàsicament subministradores de serveis públics, el finançament dels quals no sempre es cobreix mitjançant impostos. Quan aquests serveis no tenen un caràcter explícitament redistributiu pot ser adequat que el finançament es fonamenti a traslladar el cost (total o parcial) sobre l'usuari del servei, de forma similar al funcionament dels preus en el sector privat. Aquesta és l'opció de les taxes i els preus públics, un instrument que representa entorn el 20% dels ingressos corrents dels municipis i que compor-

10. El Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

11. La quota íntegra és aquella quantitat monetària que representa l'impost. En general, és el resultat de multiplicar el tipus de gravamen per la base liquidable.

12. Si es compleixen dos supòsits: primer, que el valor cadastral està directament relacionat amb la renda, i segon, que les famílies nombroses es distribueixen de manera uniforme amb el nivell de renda.

ta un grau d'autonomia important a l'hora de decidir tant la seva existència com la configuració o el disseny del tribut.

En aquest sentit, la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses i el seu reglament de desenvolupament¹³ consideren la necessitat que les administracions públiques competents estableixin un règim d'exempcions i bonificacions per als membres de les famílies nombroses en relació amb les taxes i els preus per la prestació de serveis o el desenvolupament d'activitats de la seva competència. Els àmbits concrets a què es fa referència són: educació, transport, accés als serveis socials, culturals, esportius i d'oci.

2.3 Conciliació de la vida laboral i familiar

Dins d'aquest apartat distingim els permisos de maternitat i paternitat, i els permisos paternals destinats a fer-se càrrec dels fills o altres familiars dependents.

Pel que fa als permisos per maternitat, es tracta d'un descans laboral concedit als empleats que cotitzen a la Seguretat Social o que es troben en situació assimilada, en cas de part, adopció o acolliment familiar (permanent o preadoptiu). Per ser beneficiari del permís s'ha d'haver cotitzat un mínim de 180 dies durant els cinc anys precedents al part, l'adopció o l'acolliment. El permís té una duració màxima de setze setmanes ampliable en dues setmanes per fill en el cas de parts múl-

tiples i a partir del segon fill. Durant aquest període es té dret a rebre una prestació econòmica equivalent al 100% de la base reguladora de la cotització a la Seguretat Social. En el cas de part múltiple i adopció o acollida de més d'un menor, de forma simultània, es concedeix un subsidi complementari per cada fill a partir del segon. Les treballadores que no han cotitzat el període mínim establert reben una prestació igual al 100% de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples,¹⁴ tret que la base reguladora de la cotització sigui una quantitat inferior. La duració d'aquesta prestació no contributiva és de 42 dies naturals des del moment del part. El permís per maternitat es fa extensible als casos d'adopció de menor de sis anys o amb discapacitat. D'altra banda, el pare pot sol·licitar fins a deu setmanes de la duració del permís en el període posterior al part.

En termes quantitius (taula 3), la despesa destinada al subsidi per maternitat ha augmentat progressivament. En concret, s'ha passat d'un total de 738,69 milions d'euros l'any 2000 a gastar 1.401,46 milions l'any 2006 (López *et al.*, 2006).

D'altra banda, quan les característiques del lloc de treball o del tipus de feina desenvolupada poden afectar negativament la salut de la dona o del fetus durant l'embaràs, la dona té dret a canviar el seu lloc de treball per un altre de compatible amb el seu estat. En el cas que aquest canvi no sigui viable, es té dret a rebre el permís per risc du-

rant l'embaràs, que està retribuït amb el 75% de la base reguladora establerta per la prestació d'incapacitat temporal derivada de contingències comunes.

Durant els últims anys s'ha produït un augment constant de la quantia destinada a aquesta prestació i del nombre de beneficiaris, cosa que ha comportat, per tant, un augment progressiu de la partida de despesa corresponent (taula 3). En concret, s'ha passat de gastar 0,84 milions d'euros l'any 2000 a 34 milions a l'any 2006. No obstant això, el percentatge que representa aquesta partida respecte a la despesa total de Seguretat Social continua sent baix. Si considerem conjuntament la despesa destinada al subsidi de maternitat i al subsidi per risc durant l'embaràs, es constata que han passat de ser el 0,83% del total de la despesa de Seguretat Social l'any 2000 a ser l'1,47% l'any 2006 (López *et al.*, 2006).

Respecte al permís de paternitat, té una duració de tretze dies ampliables en dos dies per cada fill, a partir del segon fill, en el cas de part, adopció o acolliment familiar múltiple. La prestació corresponent es calcula com el 100% de la base reguladora d'incapacitat temporal per contingències comunes (article 48 bis de l'Estatut del treballadors).

13. És amb el Reial decret 1621/2005, de 30 de desembre, que s'aprova el reglament de l'esmentada llei.

14. L'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM) és l'índex de referència que s'utilitza a Espanya per calcular el llindar d'ingressos a l'hora de decidir si es concedeix o no una prestació com, per exemple, el subsidi d'atur, beques, ajudes a l'habitatge, etc.

Adicionalment, els pares poden demanar reduccions de la jornada laboral o excedències per fer-se càrrec dels fills o familiars dependents. En concret, a Espanya hi ha les possibilitats següents:

- Reducció de la jornada laboral d'una hora per tenir cura dels fills menors de nou mesos o reducció de la jornada laboral per lactància.

- Excedència de fins a un màxim de tres anys per fer-se càrrec dels fills menors de tres anys.

- Permis de dos dies en cas d'hospitalització d'un familiar.

- Excedència d'un any per tenir cura de familiars directes dependents.

2.4 Educació infantil de primer i segon cicle

En aquesta secció s'analitzen els serveis destinats a l'atenció a la infància i a l'educació prèvia a primària. Per portar a terme l'anàlisi es fa servir la classificació estàndard entre serveis educatius de primer cicle, dirigits als infants que tenen entre els 0 i els 3 anys, i serveis educatius de segon cicle, per a infants amb edats compreses entre els 4 i els 6 anys. En particular, els serveis dirigits a l'atenció dels infants menors de tres anys poden ser de diferent tipus: escoles bressol, ludoteques, casals infantils i serveis educatius d'àmbit rural.

El percentatge de nens i nenes escolaritzats a Espanya ha augmentat progressivament des dels anys vuitanta. Aquest augment és especialment rellevant en el grup d'infants de 3 anys, que passa d'una taxa d'escolaritat del

Taula 6. Evolució de les taxes d'escolaritat per grups d'edat. Espanya, 1987-2006

Cursos	1987-88	1993-94	1998-99	2000-01	2003-04	2005-06
Menys de 3 anys		5,2	7,3	8,7	12,1	15,6
3 anys	18,1	53,4	80,4	89,7	98	95,9
4 i 5 anys	95	100	100	100	100	100

Font: López *et al.*, 2006.

Taula 7. Taxes netes d'escolaritat en 0, 1 i 2 anys i distribució percentual de l'alumnat per titularitat del centre.¹ Comunitats autònomes, curs 2005-2006

	Taxa neta d'escolaritat				% d'alumnat de primer cicle	
	0-2 anys	0 anys	1 any	2 anys	Centres públics	Centres privats
Total	16,60	4,30	15,80	29,90	43,20	56,80
Andalusia	2,80	—	—	8,50	2,10	97,90
Aragó	28,80	6,10	28,50	51,80	36,80	63,20
Astúries	7,30	2,70	6,80	12,20	70,10	29,90
Balears	9,00	2,20	9,60	15,70	44,90	55,10
Canàries	—	—	—	—	—	—
Cantàbria	11,70	2,70	5,60	26,50	56,20	43,80
Castella - la Manxa	2,70	0,80	2,60	4,80	24,90	75,10
Castella i Lleó	11,90	2,90	11,90	20,80	44,90	55,10
Catalunya	31,30	7,60	33,40	52,90	44,40	55,60
Extremadura	2,20	0,60	1,90	4,30	20,80	79,20
Galícia	16,20	5,60	15,70	27,30	73,90	26,10
Madrid	28,60	9,80	29,40	46,90	33,90	66,10
Múrcia	13,70	1,90	14,50	25,00	60,10	39,90
Navarra ²	22,30	5,70	21,40	40,00	100,00	—
País Basc	46,20	14,90	32,90	89,50	52,50	47,50
La Rioja	4,30	1,10	5,50	6,30	—	100,00
València	10,20	1,10	10,10	19,50	36,80	63,20

1. En centres autoritzats per l'Administració educativa.

2. S'ha estimat la distribució per edat de l'alumnat de 0 a 2 anys segons la distribució de la resta de comunitats autònomes.

Font: Ministeri d'Educació, Política Social i Esport.

18,1% en el període 1987-88 a una taxa del 95,9% al període 2005-06. Com argumenta López *et al.* (2006), aquest increment és degut a la reforma educativa de la LOGSE i ens apropa als objectius de qualitat fixats per la UE l'any 1996, que especifiquen que el grau de cobertura de places públiques ha de ser com

a mínim del 90% per als infants de 3 a 6 anys i del 20% per als menors de 3 anys. En aquest sentit, Espanya supera l'objectiu fixat per al segon cicle d'educació infantil però no compleix l'objectiu de cobertura referent al primer cicle (taula 6). En l'àmbit de les comunitats autònomes, segons les dades publica-

des pel Ministeri d'Educació, Política Social i Esport¹⁵ referents al curs 2005-2006, les taxes netes d'escolaritat dels nens menors de 3 anys (0-2 anys) només són superiors al 20% en el cas d'Aragó (28,8%), Catalunya (31,3%), Madrid (28,6%), Navarra (22,3%) i el País Basc (46,2%) (taula 7).

3. La protecció de la família a la UE

A tots els estats membres de la UE hi ha prestacions monetàries o en espècie dirigides a ajudar les famílies a sufragar els costos associats al manteniment i l'educació dels fills. No obstant això, la manera com es porta a terme és molt diversa entre els països. Seguint l'esquema emprat als apartats anteriors, ens centrarem a analitzar quatre tipus d'intervencions: els ajuts monetaris a les famílies, el tractament fiscal de la família, les mesures de conciliació de la vida laboral i familiar i, finalment, les polítiques d'educació preprimària.

3.1 Els ajuts monetaris a les famílies

3.1.1 Ajuts monetaris per fills a càrrec

Es tracta de prestacions periòdiques que es donen en funció de l'edat del fill i altres requisits addicionals, com per exemple la renda familiar, el nombre de fills, l'edat del fill, etc. En concret, els països que imposen un límit de recursos per rebre les prestacions són Espanya, Itàlia, Polònia, Portugal i la República Txeca. A la resta de països són prestacions universals que en alguns casos (Alemanya, Irlanda, Suècia i

Taula 8. Despesa en ajudes monetàries a la família en PPA per habitant. Europa 2005

	Prestació per maternitat	Prestació parental	Prestació per fill	Prestació per naixement	Atenció a la infància	Prestació per habitatge
EU-27	35	17	263	2	62	15
EU-15	40	16	306	2	73	18
EU-13	35	20	311	3	62	10
Bèlgica	40	—	411	10	19	9
Bulgària	6	22	41	2	7	—
República Txeca	27	73	65	5	—	25
Dinamarca	152	—	273	—	440	139
Alemanya	27	36	514	—	111	—
Estònia	68	23	83	4	—	9
Irlanda	26	—	441	—	—	82
Grècia	37	14	119	8	37	10
Espanya	35	—	52	1	101	19
França	40	41	425	9	—	—
Itàlia	42	—	99	—	36	18
Xipre	24	3	228	4	1	1
Letònia	19	34	52	7	11	12
Lituània	13	23	44	5	10	15
Luxemburg	139	106	1.188	27	233	9
Hongria	18	76	167	4	14	25
Malta	6	—	113	—	—	7
Holanda	—	—	185	—	33	—
Àustria	41	1	627	—	105	33
Polònia	5	20	61	2	—	—
Portugal*	31	—	79	—	54	7
Romania	5	40	45	1	11	1
Eslovènia	29	68	163	—	106	4
Eslovàquia	11	59	157	2	—	11
Finlàndia	113	58	232	2	240	52
Suècia	181	—	214	—	241	83
Regne Unit	31	—	298	—	60	32

* Les dades de Portugal fan referència al 2004.
PPA: paritat de poder adquisitiu.
Font: Petrasova, 2008.

Polònia) augmenten a mesura que augmenta el nombre de fills.

Dins de la despesa social corresponent a polítiques de família, la partida més rellevant, per al conjunt de països de la UE, és precisament la destinada a

les ajudes per fill a càrrec. No obstant això, la quantitat de recursos destinats a aquest tipus d'ajuda varia molt entre

15. Per obtenir més informació podeu consultar: <www.mepsyd.es>.

països. Així, segons les dades publicades per l'Eurostat (Petrasova, 2008) per a l'any 2005, expressades en unitats de PPA, els països que presenten una despesa per capita més elevada, en aquesta política són Luxemburg, Àustria, Alemanya i França (1.188, 627, 514 i 425, respectivament). Espanya, en canvi, presenta una despesa per habitant de 52 PPA i és, per tant, el país que menys gasta de la UE-15, i el tercer país que menys gasta de la UE-27¹⁶ (taula 8).

Quan es compara la magnitud de les prestacions entre països, s'observa que Espanya és un dels països de la UE amb la prestació per fills a càrrec més baixa. En concret, amb dades de l'any 2007 obtingudes de l'Institut de Política Familiar (2008a), Espanya presenta la tercera prestació més baixa (24 euros/mes) de la UE-15, només per davant de Portugal (20 euros/mes) i Grècia (8 euros/mes), i en referència a la UE-27 es troba al mateix nivell que Romania. Espanya, per tant, se situa per sota de la mitjana europea (UE-27), que és de 125 euros/mes. Aquesta divergència respecte a la mitjana europea augmenta a mesura que creix el nombre de fills, a causa que la prestació a Espanya es manté constant, a diferència del que s'esdevé en la majoria de països, on les prestacions s'incrementen amb el nombre de fills.¹⁷

Finalment cal remarcar que la posició relativa d'Espanya a la UE-27 podria fins i tot empitjorar, perquè no s'ha incrementat el valor de la prestació des de l'any 2000. En canvi, països com Polònia i Letònia, i en menor mesura

Lituània i Eslovàquia, presenten increments notables de la prestació, com es constata en comparar els valors de l'any 2007 respecte al 2006. En concret, entre aquests dos anys, Polònia ha augmentat les seves ajudes en un 47%, Letònia en un 40% per al primer fill i en un 28% per al segon fill, Lituània en un 28% i, finalment, Eslovàquia en un 14%.

3.1.2 Ajuts per naixement de fills

En general, per al conjunt de països que integren la UE, dins de la despesa destinada a la família, els ajuts per naixement de fills tenen un pes relatiu poc important (taula 8). Pel que fa a Espanya, per a l'any 2005 la despesa (expressada en PPA) realitzada per aquest concepte és d'una unitat per habitant, quantitat que és inferior a la mitjana de la UE-15, situada en dues unitats per habitant. De fet, si comparem entre països, Espanya es troba entre els estats membres que gasten menys en ajuts per naixement de fills, molt per sota dels nivells de despesa de Luxemburg (27 PPA/hab.), Bèlgica (10 PPA/hab.) i França (9 PPA/hab.), però també per sota d'alguns països incorporats recentment a la Unió, com per exemple, Letònia (7 PPA/hab.), Lituània (5 PPA/hab.) i la República Txeca (5 PPA/hab.) (Petrasova, 2008). No obstant això, s'ha de tenir present que la posició relativa actual d'Espanya hauria de millorar substancialment a causa de la reforma impulsada l'any 2007, que introdueix una prestació universal de 2.500 euros per naixement.

Respecte als valors específics d'aquesta prestació per països, cal destacar l'existència d'una gran dispersió tant en la modalitat com en la magnitud de les prestacions. En el cas particular d'Espanya, fins a la reforma de l'any 2007 només hi havia les prestacions per naixement de fills a partir del tercer fill, o en el cas de parts o adopcions múltiples. Ara bé, avui la prestació universal de 2.500 euros per naixement és la segona més elevada de la UE-15 després de Dinamarca, que concedeix un pagament únic de 4.104 euros per l'adopció d'infants a l'estranger.

3.1.3 Prestacions per a famílies monoparentals i prestacions complementàries

En alguns països de la UE hi ha prestacions específiques per a les famílies monoparentals. D'altra banda, les famílies poden rebre prestacions complementàries destinades principalment, encara

16. Quan es considera la UE-27, només Lituània (44) i Romania (45) presenten una despesa per habitant inferior a l'espanyola (52), expressada en PPA.

17. Així, per exemple, una família amb un fill a càrrec, sense límit de recursos, rebria a Luxemburg 216 euros/mes, a Alemanya 154 euros/mes, a Irlanda 150 euros/mes, etc. En canvi, a Espanya, amb límit de recursos, es rebria una prestació de 24 euros/mes, de 20 euros/mes a Portugal, de 18 euros/mes a la República Txeca, de 16 euros/mes a Polònia, etc. D'altra banda, una família amb dos fills rebria una prestació de 471 euros/mes a Luxemburg, de 308 euros/mes a Alemanya, de 300 euros/mes a Irlanda, de 48 euros/mes a Espanya, de 40 euros/mes a Portugal, de 37 euros/mes a la República Txeca, de 32 euros/mes a Polònia, etc.

que no exclusivament, a l'educació dels fills després de finalitzar la baixa maternal. En general, els països que ofereixen aquest tipus de prestacions complementàries (per exemple, Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, França, Grècia i Irlanda) exigeixen algun requisit d'ingressos o limiten les prestacions als col·lectius més necessitats, com els aturats i els pensionistes. Les quanties i característiques de les prestacions varien molt entre països. Cal destacar que Espanya, juntament, per exemple, amb Itàlia, Portugal o el Regne Unit, es trobava fins a l'any 2007 entre els països que no oferien aquests tipus de prestacions.¹⁸ Tanmateix, mitjançant la disposició segona de la Llei 35/2007, de 15 de novembre, es modifica la Llei general de la Seguretat Social (1/1994, de 20 de juny) i es defineixen prestacions específiques per a famílies nombroses, famílies monoparentals i mares amb discapacitat.

3.2 Tractament fiscal de la família

El tractament fiscal de la família en el context de la UE varia considerablement d'un país a un altre i, fins i tot, dintre del propi territori en el cas dels països amb un sector públic descentralitzat. A continuació es comenten els principals trets del tractament fiscal de la família en el context de l'IRPF.

A Alemanya la tributació és separada, encara que els contribuents poden optar a la conjunta perquè hi ha un sistema de doble tarifa (bàsica i conjunta). A més, es combina l'existència de

mínims personals amb una desgravació fiscal per fills, que es pot triar que s'apliqui a la base imposable o com a crèdit fiscal variable en funció del nombre de fills. També hi ha deduccions a la quota per fills, destinades a llars monoparentals i a famílies amb més de dos fills.

A França, tant les unitats familiars tradicionals (cònjuges amb fills dependents) com les famílies monoparentals tributen de forma conjunta sota l'anomenat sistema del *quotient familial*. En el càlcul de la quota, la ponderació que reben els diferents membres de la unitat familiar s'estableix d'acord amb uns paràmetres.¹⁹ La reducció de l'impost que resulta de l'aplicació del quotient familiar es troba limitada per als contribuents de rendes elevades. Entre les desgravacions fiscals, destaca una deducció per tenir cura de fills menors de set anys aplicable quan ambdós cònjuges treballen.

A Itàlia, des de 1976 la tributació en l'IRPF és separada i pel que fa a les rendes derivades del patrimoni comú s'atribueixen al 50% a cada cònjuge. A més, es poden compensar pèrdues, deduccions i crèdits fiscals entre els cònjuges. En el cas de famílies monoparentals, les quanties de les deduccions per fills es dupliquen.

A Portugal s'utilitza de forma obligatòria la tributació conjunta, per corregir així el problema d'acumulació de rendes mitjançant *splitting*.²⁰ Els beneficis fiscals a la família s'inclouen tant a la base com a la quota, i en aquest darrer cas són de tipus general,

de maternitat, de fill dependent i, en determinats supòsits, per ascendents dependents.

Al Regne Unit, des de 1990, la tributació dels membres de la unitat familiar és separada per totes les rendes, tenint en compte que els guanys de capital tributen en un impost diferent al de la renda personal. Entre els beneficis fiscals, els generats per fills a càrrec han sofert molts canvis al llarg dels últims deu anys. En els anys 2003-2004 van entrar en vigor el Working Tax Credit i el Child Tax Credit, que van substituir els beneficis fiscals anteriors. Ambdós són pagats directament, de manera setmanal, als pares, i la seva quantia depèn de la seva renda i del nombre de fills.

Dintre d'un context d'imposició dual, la tributació en l'IRPF a Suècia és separada i, a més, els contribuents estan sotmesos a un impost estatal sobre la renda així com també a un impost municipal sobre la renda. No hi ha beneficis fiscals per a la família perquè, com succeeix en altres països nòrdics, la política familiar s'implementa per la via de la despesa pública.

18. Vegeu Sanz *et al.* (2008) per obtenir informació comparada dels diferents sistemes de prestacions als països de la UE-15.

19. Per exemple, el paràmetre per a «solter, divorciat o vidu sense fill a càrrec» és 1; «solter amb un fill menor de divuit anys a càrrec» és 1,5; «casat sense fills i solter amb un fill més gran de divuit anys» és 2, etc.

20. Concepte fiscal que suma les rendes dels dos cònjuges i les divideix entre dos perquè ambdós paguin el mateix tipus.

3.3 Conciliació de la vida familiar i laboral

La regulació corresponent als permisos per maternitat és bastant similar entre els països que integren la UE-15. En línies generals, en tots els casos, tret d'Itàlia i els Països Baixos, hi ha el requisit d'haver cotitzat a la Seguretat Social durant un període mínim que oscil·la entre els 10 mesos de França i les 12 setmanes d'Alemanya. En el cas particular d'Espanya, per rebre la prestació és obligatori cotitzar 180 dies, que és un període similar als sis mesos de la majoria de països de la UE-15. Quant a la duració del permís, considerant els països que integren la UE-27, com a mitjana el permís dura 23 setmanes. Això no obstant, 18 dels 27 països que integren la UE ampliada (el 66%) estan per sota d'aquest valor. En concret, els països que ofereixen permisos de maternitat superiors a les 23 setmanes són Suècia, Dinamarca, Bulgària, Finlàndia, la República Txeca, Eslovàquia i el Regne Unit. Addicionalment, França i Polònia també superen les 23 setmanes si es tenen en compte les extensions existents en situacions particulars, com per exemple famílies nombroses, parts múltiples, etc. La resta de països tenen permisos de maternitat de duració inferior a les 23 setmanes. En particular, a Espanya el permís és de 16 o 18 setmanes, amb ampliacions d'aquest període en el cas de part múltiple. Si considerem que només quatre països (Bèlgica, Eslovènia, Alemanya i Malta) tenen permisos de duració inferior, i que cinc

països (França, Àustria, Luxemburg, Holanda i Letònia) tenen permisos base similars (sense tenir en compte les possibles ampliacions), podem afirmar que el permís de maternitat a Espanya està localitzat a la cua inferior, molt distanciat dels estàndards de Suècia i Dinamarca, on el permís dura més de 70 i 50 setmanes respectivament. Però també estan per sota dels estàndards d'alguns dels països de recent incorporació a la UE com, per exemple, Bulgària (més de 40 setmanes), la República Txeca i Eslovàquia (més de 23 setmanes).

Durant el permís de maternitat es té dret a rebre una prestació econòmica equivalent al 100% del salari a Alemanya, Àustria, Dinamarca, França, Grècia, Luxemburg, Països Baixos i Portugal. En el cas d'Espanya, la prestació es defineix com el 100% de la base reguladora de cotització a la Seguretat Social, i a la resta de països és inferior al salari en un 20% (Bèlgica, Suècia, Finlàndia i Itàlia) o en un 30% (Irlanda) (Sanz *et al.*, 2008).

En termes quantitius (taula 8), les dades proporcionades per Eurostat (Petrosova, 2008) sobre la despesa social per habitant corresponent a prestacions per maternitat (expressades en PPA) referents a l'any 2005 mostren que Espanya té una despesa per capita de 35, valor que està per sota de la mitjana europea UE-15 (40) però al nivell de la mitjana de la UE-27 (35). Els països de la UE-27 que presenten una despesa per capita superior en prestacions per maternitat són els nòrdics (Suècia,

Dinamarca i Finlàndia) i Luxemburg, amb una despesa de 181, 152, 113 i 139 unitats de PPA per habitant, respectivament. A la cua inferior, molt per sota de la mitjana de la UE-27, es troben alguns països de l'Est, com per exemple, Romania, Polònia i Bulgària, amb una despesa per càpita de 5, 5 i 6 unitats de PPA, respectivament.

3.4 Educació infantil de primer i segon cicle

Abans de comentar les xifres de despesa en educació infantil de primer i segon cicle és important tenir presents les taxes d'escolarització corresponents a cada cicle. En concret, segons dades de l'OCDE²¹ (taula 9), la taxa d'escolarització a Espanya corresponent a educació infantil de primer cicle (infants de 0 a 2 anys) és del 20,7%, molt inferior al percentatge de segon cicle (infants de 3 a 6 anys), que arriba pràcticament al 100%. Si comparem aquests valors amb els corresponents als països de la UE-15, veiem que Espanya és dels països que presenta un dels graus d'escolarització de segon cicle més elevats, per sobre fins i tot de Dinamarca i Suècia, que presenten un percentatge d'escolarització inferior al 90%. En canvi, la taxa d'escolarització dels nens i nenes menors de tres anys a Espanya estaria localitzada en un terme mitjà, lleugerament per sota de Finlàndia (22,4%) i Portugal (23,5%), per sobre, per exem-

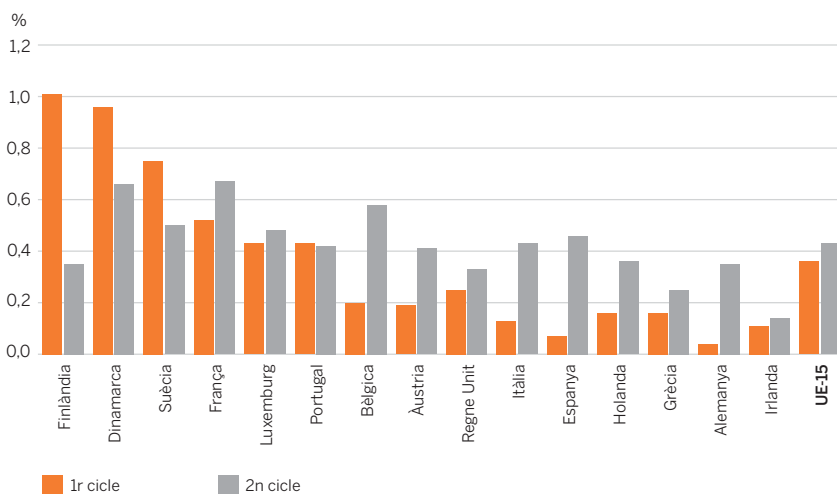
21. OECD Family and Education databases (<www.oecd.org>).

Taula 9. Taxa d'escolarització en educació infantil de primer i segon cycle. UE-15, 2004

	0-2 anys	3 anys	4 anys	5 anys
Àustria	4,10	45,90	82,10	93,10
Bèlgica	38,50	99,30	99,90	99,70
Dinamarca (2005)	61,70	81,80	93,40	93,90
Finlàndia (2003)	22,40	37,70	46,10	54,60
França (2002)	26,00	100,00	100,00	100,00
Alemanya (2001)	9,00	69,50	84,30	86,70
Grècia (2003)	7,00	—	57,20	84,10
Irlanda (2000)	15,00	48,00	46,60	100,00
Itàlia (2000)	6,30	98,70	100,00	100,00
Luxemburg (2003)	14,00	37,90	83,50	96,90
Holanda	29,50	32,30	74,00	98,40
Portugal	23,50	63,90	79,90	90,20
Espanya	20,70	95,90	100,00	100,00
Suècia	39,50	82,50	87,70	89,70
Regne Unit	25,80	50,20	92,00	98,20

En percentatges.
Font: OECD Family and Education Databases.

Gràfic 1. Despesa pública en educació infantil de primer i segon cycle sobre el PIB. Europa, 2003.



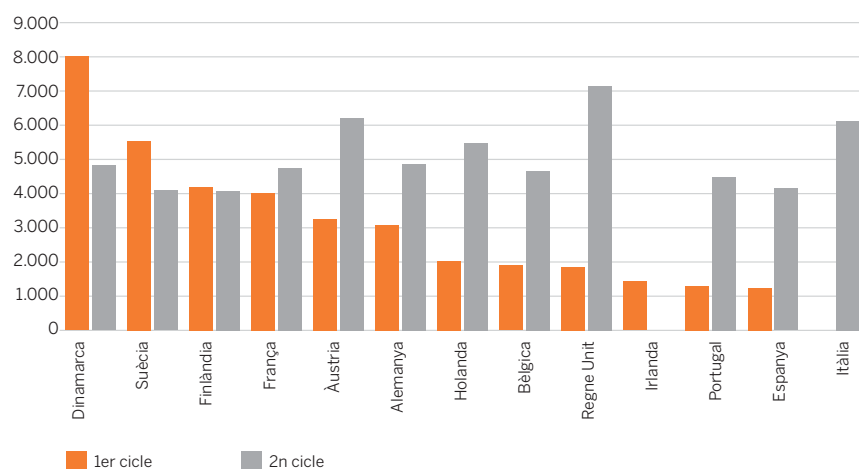
Font: elaboració pròpia a partir d'OECD (2007), Social Expenditure Database 1980-2003.

ple, d'Irlanda (15%), Luxemburg (14%), Alemanya (9%), Grècia (7%) i Itàlia (6,3%), però lluny de Dinamarca (61,7%) i Suècia (39,5%).

El percentatge que representa la despesa en educació infantil sobre el PIB ens informa de la importància relativa que té aquesta política en l'economia de cada país. En particular, les dades de l'OCDE (2007) (gràfic 1) mostren que per al conjunt de la UE-15 el total de la despesa en educació infantil representa només el 0,78% del PIB l'any 2003. Així mateix, la despesa destinada a l'educació infantil de primer cycle representa el 0,36% del PIB, i la despesa corresponent al segon cycle és del 0,43% del PIB, respectivament. Espanya, en particular, es troba molt per sota de la mitjana europea quant a la despesa en educació infantil de primer cycle (el 0,07% en comparació al 0,36%) i quant a la despesa total en educació infantil (el 0,53% respecte al 0,78%). En canvi, la despesa que Espanya destina al segon cycle d'educació infantil representa el 0,46% del PIB, que és lleugerament superior al 0,43% de la UE-15. Es posa de manifest, per tant, l'existència a Espanya d'un gran desequilibri entre els recursos destinats al primer cycle i al segon cycle de l'educació infantil.

Un altre indicador interessant és el de la despesa en educació infantil per criatura expressada en PPA (gràfic 2). Per a l'any 2003 s'observa que Espanya gasta per cada infant en educació infantil de primer cycle (de 0 a 2 anys) 1.234 unitats de PPA, i 4.151 unitats de

Gràfic 2. Despesa pública en educació infantil per nen en dòlars USA (PPA). 2003



PPA: paritat de poder adquisitiu.

Font: OECD (2007), Social Expenditure Database 1980-2003, OECD Education Database.

PPA per cada infant de segon cicle (de 3 a 6 anys). De nou, quan es comparen aquests valors amb els corresponents a la resta de països de la UE-15, s'observa que la gran diferència entre Espanya i els altres països es troba en la despesa destinada al primer cicle. Per exemple, els valors màxims corresponen a Dinamarca, Noruega i Suècia, amb una despesa per nen (entre 0 i 2 anys) de 8.009, 6.085 i 5.530 PPA respectivament. Espanya en canvi, es troba en la cua inferior (per sota de Portugal i Irlanda) amb una despesa per nen (entre 0 i 2 anys) de 1.234, 1.289 i 1.430 PPA, respectivament.

Si s'analitzen les dades proporcionades per l'Eurostat (Petrosova, 2008) sobre la despesa per capita (sobre el total de la població) d'atenció a la infància, corresponents a l'any 2005, s'observa

que Espanya presenta una despesa per capita (expressada en PPA) de 101, que és superior a la mitjana de la UE-15, de 73, i també superior a la mitjana de la UE-27, que és 62. No obstant això, tot i estar per sobre de la mitjana europea, Espanya encara és molt lluny dels nivells de despesa de Dinamarca (440 PPA/hab.) i Luxemburg (233 PPA/hab.). De fet, Espanya presenta una despesa per càpita similar a la d'Àustria (105 PPA/hab.), lleugerament per sota de la d'Alemanya (111 PPA/hab.) i molt per sobre de la dels països que s'han incorporat recentment a la UE, com per exemple Bulgària (7 PPA/hab.), Lituània (10 PPA/hab.) o Letònia (11 PPA/hab.) (taula 8).

4. Discussió i conclusions

Els principis protectors de la família estan garantits per la Constitució espa-

nyola, l'article 39 de la qual estableix que els poders públics han d'assegurar una protecció adequada a la família en els àmbits social, econòmic i jurídic. Aquests drets estan també explicitats a escala europea a la Carta dels Drets Fonamentals de la UE i a la Carta Social Europea. Responent a aquest deure de protegir la família, tots els països europeus han desenvolupat polítiques específiques per ajudar les famílies a suportar els costos associats a l'educació i l'atenció dels fills al mateix temps que es pretén incentivar la natalitat, compatibilitzar la vida familiar i la laboral, i facilitar la incorporació de la dona al mercat laboral.

En aquest treball es descriuen les principals polítiques de família existents a Espanya i a la UE. En particular, s'han considerat les ajudes monetàries a la família, el tractament fiscal de la família, les mesures de conciliació entre la vida familiar i laboral, i l'educació infantil de primer i segon cicle. L'objectiu de l'estudi ha estat, en primer terme, descriure les polítiques de família que du a terme el govern central espanyol parant atenció en la seva evolució al llarg del temps i fent referència, quan ha estat possible, a la despesa destinada a cada política, el nombre de beneficiaris i la quantia de les prestacions. En segon terme, l'anàlisi s'ha complementat amb informació desagregada per comunitats autònomes i amb una comparativa amb els països integrants de la UE. L'anàlisi d'aquesta informació ens ha permès

valorar la situació d'Espanya, i en particular de Catalunya, en els contextos europeu i espanyol.

Com s'ha indicat anteriorment, la despesa que Espanya destina a protecció social és inferior a la mitjana europea (EU-25 i EU-27) tant en percentatge del PIB com en valors per habitant expressats en PPA. En concret, l'any 2005 Espanya destina a protecció social 6,6 (6,4) punts menys sobre el PIB que la UE-25 (UE-27). Així mateix, Espanya gasta 4.776 euros per persona en protecció social, un 25% (22%) menys que la mitjana de la UE-25 (UE-27). Si comparem la despesa social destinada a protecció de les famílies el resultat és similar. Espanya destina a les famílies el 5,6% del total de la despesa social i l'1,1% del PIB, en canvi, la UE-25 i la UE-27 gasten en polítiques de família el 8% de la despesa social total i el 2,1% del PIB, respectivament.

Si s'analitza la informació disponible sobre les polítiques específiques de família considerades en aquest treball, les conclusions principals que es poden extreure van en la mateixa direcció, amb algunes excepcions en polítiques concretes.

A continuació es comenten els elements que considerem més destacats. En referència a les ajudes monetàries destinades a les famílies, cal remarcar que les ajudes per fill a càrrec procedents del govern central espanyol són inferiors respecte als estàndards de la majoria de països de la UE-27 (24 euros/mes a Espanya respecte 125 euros/mes

a la UE-27). D'altra banda, cal destacar que no són universals, sinó que la família ha de tenir uns ingressos inferiors a un determinat llindar per rebre l'ajut, i finalment, un detall rellevant és que no s'han actualitzat des de l'any 2000, cosa que fa que en termes reals siguin cada any menys importants.

En el tractament fiscal a la família destaca per la seva importància la configuració de l'IRPF. La normativa de l'impost espanyol opta per la tributació individual, com en el cas d'Alemanya, Itàlia o el Regne Unit. A més, es combina l'existència de mínims personals amb deduccions per fills i altres circumstàncies familiars. Destaca el fet que són les comunitats autònomes les que fent ús de la seva capacitat normativa han anat aprovant diverses deduccions que incorporen tractaments específics a la família. Per tant, es pot afirmar que aquesta forma de protecció no és homogènia entre els diferents territoris. D'altra banda, les famílies nombroses gaudeixen d'altres beneficis fiscals en tributs locals com l'IBI i les taxes i preus de serveis educatius, serveis socials i transport, entre d'altres.

Respecte a les mesures de conciliació de la vida familiar i laboral, la regulació dels permisos de maternitat i de paternitat i del permís corresponent a situacions de risc durant l'embaràs, semblen coincidir bastant amb l'experiència de la majoria de països europeus (EU-27). No obstant això, en el cas concret del permís de maternitat cal remarcar que a Espanya aquest permís

té una duració de 16 setmanes. Podem afirmar, doncs, que malgrat que són 11 els països de la UE-27 que tenen un permís de la mateixa duració o inferior, Espanya es troba en el grup de països que tenen els permisos més curts. Això significa que s'està molt lluny dels estàndards de Suècia i Dinamarca, on el permís dura més de 70 i 50 setmanes, respectivament. Però també som per sota de Bulgària, la República Txeca, Eslovàquia, Hongria, Estònia, Romania, Polònia, Lituània i Portugal.

Quant a l'educació infantil el percentatge de nens escolaritzats a Espanya ha augmentat progressivament des dels anys vuitanta. Aquest augment és especialment rellevant en el grup d'infants de 3 anys. Així s'observa que el grau d'escolarització dels infants de segon cycle és superior al corresponent al primer cycle, en particular per al curs 2005-2006 els percentatges són del 15,6% per als de 0 a 2 anys, i pràcticament del 100% per als de 3 a 6 anys (taula 6). Cal destacar que respecte a les taxes d'escolarització de primer cycle, hi ha gran disparitat entre comunitats autònomes. En particular, Catalunya és la segona amb la taxa d'escolaritat de primer cycle més alta, amb un percentatge del 31,3%, només per sota del País Basc (46,2%) i molt per sobre de la mitjana espanyola (16,6%) (taula 7).

La base de dades sobre família de l'OCDE ens permet fer comparacions a escala europea. Així s'observa que Espanya és dels països de la UE que presenta un dels graus d'escolarització de segon

cicle més elevats. En canvi, la taxa d'escolarització dels infants menors de 3 anys a Espanya estaria localitzada en un terme mitjà. D'altra banda, en termes de despesa (gràfic 1), l'any 2003 Espanya es troba molt per sota de la mitjana europea (EU-15), quant a la despesa en educació infantil de primer cicle (el 0,07% del PIB en comparació al 0,36% del PIB) i quant a la despesa total en educació infantil (el 0,53% del PIB respecte al 0,78% del PIB). En canvi, la despesa que Espanya destina al segon cicle d'educació infantil representa el 0,46% del PIB, que és lleugerament superior al 0,43% de la UE-15. Es posa de manifest, per tant, l'existència a Espanya d'un gran desequilibri entre els recursos destinats al primer cicle i al segon cicle de l'educació infantil. Finalment, resultats similars s'obtenen quan es compara la despesa en educació infantil per criatura, expressada en PPA (gràfic 2), corresponent a l'any 2003. De nou, s'observa que la gran diferència entre Espanya i els altres països de la UE-15 es troba en la despesa destinada al primer cicle. De fet, Espanya és el país de la UE-15 que té la menor despesa, per infant, de primer cicle.²²

A partir de les dades analitzades s'observa que Espanya es troba en molts aspectes per sota dels nivells de despesa i cobertura de la UE. No obstant això, el creixent envelliment de la població i la baixa natalitat existent a Espanya han fet que les polítiques destinades a incentivar la natalitat passin a tenir major rellevància ja que

és un problema que preocupa els estaments polítics. En aquest sentit, l'any 2007, mitjançant la disposició segona de la Llei 35/2007, de 15 de novembre, es va modificar la Llei general de la Seguretat Social (1/1994, de 20 de juny) de manera que s'ampliaven les ajudes monetàries a les famílies i s'introduïen mesures per millorar la conciliació de la vida laboral i familiar. En particular, es va introduir una prestació universal de 2.500 euros per naixement independentment del nombre de fills i de les condicions econòmiques de la família. Així mateix, es van definir prestacions específiques per a famílies nombroses, famílies monoparentals i mares amb discapacitat, i es va augmentar el permís de paternitat en tretze dies. Això, malgrat representar un avanç interessant en la potenciació de les polítiques de protecció de la família, resulta encara insuficient. Si comparem amb la resta de la UE-27 s'observa que els temes pendents que necessiten ser revisats són, en general, la quantitat total de recursos destinats a les polítiques de protecció a la família i, en particular, fonamentalment les ajudes per fill a càrrec, l'atenció a la infància o l'educació infantil de primer cicle i la duració dels permisos de maternitat.


Al marge de fer una anàlisi purament comparativa de les dades existents, cal reflexionar sobre les implicacions reals dels dèficits constatats. En aquest sentit, l'estudi de Flaquer (2007a) posa de manifest que a Europa hi ha una correlació negativa elevada

($r = -0,77$) entre la despesa social destinada a polítiques de família (mesurada en percentatge del PIB) i el risc de pobresa infantil. En particular, segons aquest estudi, a Espanya, juntament amb Itàlia i Portugal, hi ha una associació entre un percentatge baix de despesa social (en relació amb el PIB) i taxes altes de pobresa infantil. Així mateix, s'ha de valorar el fet que Espanya sigui un dels països de la UE que té una de les taxes d'escolaritat, entre els infants de 0 a 2 anys, més baixes. Es podria pensar que això es correspon amb les preferències de les famílies que opten per encarregar-se personalment de tenir cura i educar els fills. Aquesta opció, però, implicaria no treballar o deixar la feina que es tenia abans de ser mare/pare, ja que els permisos retribuïts de maternitat i paternitat no permeten absentar-se del lloc de treball durant un període gaire llarg. Tanmateix, es constata que hi ha una mancança d'oferta de serveis, tant en el sector públic com en el privat, que finalment s'acaba suplint des de la mateixa família. Aquest fet té un impacte negatiu en la incorporació de la dona al mercat laboral i afavoreix tant la desigualtat de gènere com la desigualtat entre classes socials,²³ ja que no totes les famílies tenen la mateixa capacitat econòmica per accedir a l'educació infantil.

22. De fet, a Flaquer (2002) ja es va posar de manifest aquest problema.

23. Vegeu González (2003, 2004 i 2005).

D'altra banda, un factor addicional que cal tenir present és el fet que és d'interès general²⁴ assegurar que els nens i nenes reben els serveis i l'educació necessaris per garantir, d'una banda, la igualtat d'oportunitats en la vida,²⁵ i de l'altra, la formació de capital humà i social adients per facilitar i estimular el creixement econòmic i la disminució de desigualtats i de conflicte social.²⁶ Finalment potser caldria també recordar que els nens i nenes tenen el dret de ser educats i protegits, i que una de les tasques de la societat i dels governs és precisament vetllar per

aquests drets.²⁷ Això implica la necessitat de fer que els infants participin explícitament de l'estat del benestar, i per a això cal potenciar especialment aquells ajuts directament orientats a la infància com, per exemple, els ajuts per fill a càrrec. 

24. Per aprofundir en la percepció de l'educació infantil com un bé públic amb externalitats positives similars a l'educació primària vegeu Cleveland and Frashinsky (2003) i Leseman (2002).

25. Els estudis certifiquen que l'educació preprimària facilitada el desenvolupament de la capacitat d'aprenentatge dels infants, condiciona, en gran

mesura, els resultats que puguin obtenir en el futur i això condiciona, per tant, les possibles rendes futures. Vegeu, per exemple, Calero (2006) i Danziger i Waldfogel (2000). Per a una anàlisi exhaustiva de les diferents interpretacions del principi d'igualtat d'oportunitats consulteu Fleurbaey (2005 i 1995), Peragine (1999) i Roemer (1998).

26. Per analitzar en detall els arguments que relacionen la inversió en educació infantil amb l'acumulació de capital humà vegeu Cunha *et al.* (2005). Un resum dels principals estudis que aporten evidència a favor de la inversió en educació infantil es pot consultar a OCDE (2006). Vegeu Esteban i Ray (1999) per explorar la relació entre desigualtat i conflicte social. I vegeu Bénabou (1996a, b i c) per analitzar la relació entre desigualtat, polarització i creixement econòmic.

27. Vegeu Flaquer (2007b) per a una anàlisi completa sobre els drets dels infants com a ciutadans.

Referències bibliogràfiques

BÉNABOU, R. «Equity and efficiency in human capital investment: the local connection». *Review of Economic Studies*, 63 (2) (1996a): 237-264.

— «Heterogeneity, stratification and growth». *American Economic Review*, 86 (1996b): 584-609.

— «Inequality and Growth». *NBER Macroeconomics Annual* (1996c): 11-74.

CALERO, J. *Equity in education. Country analytical report. Spain*. París: OECD, 2006. <www.OECD.org>.

CLEVELAND, G.; KRASHINSKY M. *Financing ECED services in OECD countries*. París: OECD, 2003. <www.OECD.org>.

CUNHA, F.; HECKMAN, J.; LOCHNER, L.; MASTEROV, D. V. «Interpreting the evidence of life-cycle skill formation». IZA Discussion Paper Series, núm. 1575. Germany: Institute for the Study of Labour, 2005.

DANZIGER, S.; WALDFOGEL, J. «Investing in Children: What Do We Know? What Should We Do?». A: DANZIGER, S. [ed.]; WALDFOGEL, J. [ed.]. *Securing the Future: Investing in Children from Birth to College*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2000: 1-15.

ESTEBAN, J.; RAY, D. «Conflict and distribution». *Journal of Economic Theory*, 87 (1999): 379-415.

FLAQUER, L. «Family change and child poverty in comparative perspective». *WELLCHI Working Paper*, 1, 2007a.

— «How can we orientate the reform of childhood policies?» *Challenges, dilemmas and proposals. WELLCHI Working Paper*, 8, 2007b.

— «Un análisis comparado en las políticas familiares en la Unión Europea: conciliación entre vida laboral y familiar». A: *La evolución demográfica: impacto en el sistema económico y social*. Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, 2002: 273-286.

— *Les polítiques familiars en una perspectiva comparada*. Col·lecció Estudis Socials, núm. 3. Barcelona: Fundació la Caixa, 2000.

FLEURBAEY, M. *Four approaches to equal opportunity*, 2005. Mimeo.

— «Equal opportunity or equal social outcome». *Economics and Philosophy*, 11 (1) 1995: 25-56.

GONZÁLEZ, M. J. «Where do I leave my children?». *DemoSoc Working Paper*, 2. Universitat Pompeu Fabra, 2005.

— «La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios». A: NAVARRO, V. [coord.]. *El estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos, 2004.

— «Servicios de atención a la infancia en España». *Documento de Trabajo*, 1/2003. Fundación Alternativas, 2003.

INSTITUTO DE POLÍTICA FAMILIAR. *Informe: evolución de la familia en Europa, 2008* [obtingut el juliol de 2008 a: <<http://www.ipfe.org>>], 2008a.

— *Informe: evolución de la familia en España, 2007* [obtingut el juliol de 2008 a: <<http://www.ipfe.org>>], 2008b.

— *Informe: ayudas a los hijos en España, 2007*. IPF serie monográfica, 2007a [obtingut el juliol de 2008 a: <<http://www.ipfe.org>>].

— *Informe 2007 sobre las ayudas a las familias de las comunidades autónomas españolas, 2007b* [obtingut el juliol de 2008 a: <<http://www.ipfe.org>>].

LESEMAN, P. *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds*. París: OCDE, 2002.

LÓPEZ, M. T.; UTRILLA DE LA HOZ, A.; VALIÑO, A. *Políticas públicas y familia. Análisis de la situación en España*. Madrid: Cinca, 2006.

OCDE. *Starting strong II. Early childhood education and care*. París: OCDE, 2006.

PERAGINE, V. «The distribution and redistribution of opportunity». *Journal of Economic Surveys*, 13 (1) 1999: 37-69.

PETRASOVA, A. «Social protection in the European Union». *Eurostat: Population and Social Conditions, Statistics in Focus*, 46 (2008).

ROEMER, J. E. *Equality of opportunity*. Londres: Harvard University Press, 1998.

SANZ, J. F.; ROMERO, D.; ALVAREZ, S. *La protección de la familia en la Unión Europea. Análisis comparado y simulación de reformas aplicadas en España*. Bilbao: Fundación BBVA, 2008.