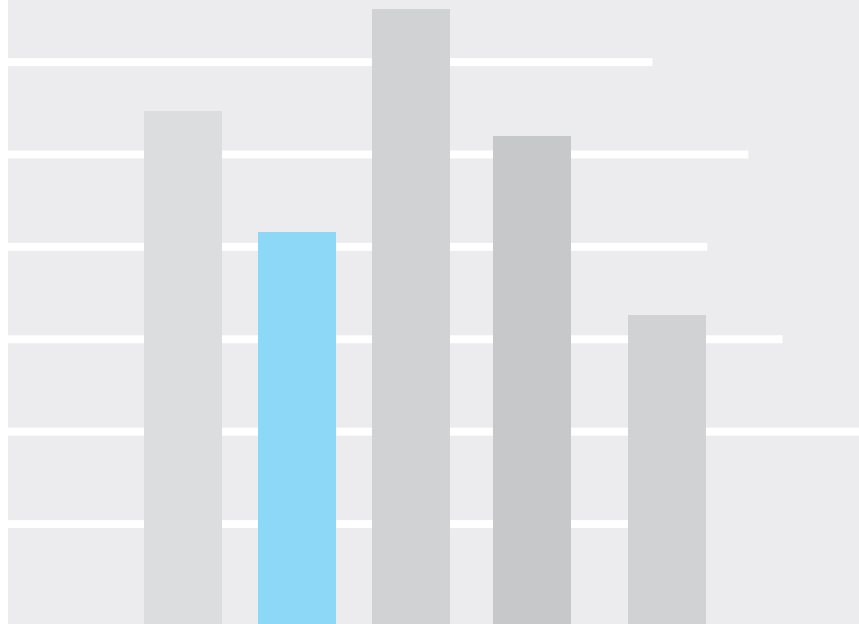


MESURAMENT DE LA INVERSIÓ PRESSUPOSTÀRIA EN LA INFÀNCIA

Proposta metodològica i primers resultats: Pressupostos Generals de l'Estat i pressupostos de Catalunya

Document de treball

UNICEF Comitè Espanyol



Document original:

Medición de la inversión presupuestaria en la infancia. Propuesta metodológica y primeros resultados en España.

Edita:

UNICEF Comitè Espanyol
c/ Mauricio Legendre, 36
28046 Madrid

sensibilizacion@unicef.es

www.unicef.es

Projecte encarregat per UNICEF Comitè Espanyol a la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) a l'empareda d'un contracte per al desenvolupament d'activitats científiques, tècniques o artístiques.

Coordinació del projecte:

Equip d'Incidència Política i Estudis d'UNICEF Comitè Espanyol.

Autors:

Carlos Garcimartín (Director), Professor titular d'Economia de l'Empresa, Economia Aplicada II i Fonaments d'Anàlisi Econòmica (URJC)

Rafael Frutos

José Antonio Rodrigo

Manuel Rodríguez

Disseny i maquetació:

Isla Gráfica

Dipòsit Legal: M-9270-2018

Març 2018

Versió actualitzada i traduïda al català:

UNICEF Comitè Catalunya

c/ Via Augusta 13-15. 3a planta, despatx 313

08006 Barcelona

catalunya@unicef.es

www.unicef.es/cat

Maig 2019

Drets d'autor sobre tots els continguts d'aquest document. Permesa la seva reproducció total o parcial sempre que se citi la seva procedència.

Les opinions contingudes en aquesta publicació no reflecteixen necessàriament les opinions d'UNICEF Comitè Espanyol.

CONTINGUT

PRESENTACIÓ UNICEF COMITÈ ESPANYOL	4	4. APLICACIÓ ALS PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT	22
1. INTRODUCCIÓ.....	6	4.1. Alguns aspectes metodològics...	22
2. REVISIÓ DE LA LITERATURA SOBRE DESPESA EN LA INFÀNCIA	7	4.2. Principals resultats	25
3. PROPOSTA METODOLÒGICA	15	5. APLICACIÓ ALS PRESSUPOSTOS DE CATALUNYA	30
3.1. L'objecte d'anàlisi.....	15	5.1. Principals resultats	30
3.2. Els ponderadors.....	16		
3.3. El criteri de decisió	17		
3.4. Despeses tributàries.....	21		
3.5. Classificació de despeses i indicadors.....	21		

PRESENTACIÓ D'UNICEF COMITÈ ESPANYOL

L'ANÀLISI DE LES FINANCES PÚBLIQUES ÉS UN ELEMENT CLAU EN ELS DRETS DE LA INFÀNCIA

La commemoració, el 2014, dels 25 anys de l'aprovació per part de les Nacions Unides de la Convenció sobre els Drets de l'Infant (CDI), va servir per llançar una mirada retrospectiva sobre els avenços i desafiaments que la seva aplicació ha tingut en els nens i les nenes de tot el món. En aquesta mirada, més enllà del reconeixement d'avenços històrics en la reducció de la mortalitat infantil o en la millora de la legislació i en la formulació de polítiques i programes, s'evidenciaven encara moltes debilitats en el finançament de les polítiques públiques orientades a la infància, debilitats que tenien com a conseqüència la seva ineficàcia i la vulneració de drets.

Al costat d'això, la forta crisi econòmica patida per molts països a partir de 2008, i el seu reflex en les mesures d'austeritat dels estats, han fet encara més patent que els mers propòsits legislatius i polítics només protegeixen efectivament els drets dels infants (a la salut, a l'educació, a la protecció social, entre d'altres) si van acompanyats de mesures pressupostàries o de despesa pública a l'alçada dels resultats que es pretenen obtenir. I també s'ha constatat que a massa països (també a Espanya) la crisi i l'austeritat han castigat de forma especialment dolorosa els nens, nenes i adolescents i les seves famílies¹.

Com a conseqüència d'aquestes evidències i reflexions, el Comitè dels Drets de l'Infant va publicar el 2016 l'*Observació General núm. 19 sobre l'elaboració de pressupostos públics per fer efectius els drets de l'infant*, recordant les obligacions dels estats respecte a l'article 4 de la CDI² i plantejant recomanacions respecte a l'eficàcia, l'eficiència, l'equitat, la transparència i la sostenibilitat pel que fa a la presa de decisions relacionades amb la infància en els pressupostos públics.

UNICEF, a nivell internacional, inclou des de fa temps l'anàlisi de les finances públiques, en clau d'infància, com a part de la seva actuació a molts dels països en els quals treballa (en aquest document se citen diversos exemples). L'objectiu d'aquest treball és protegir, incrementar i millorar l'eficàcia i l'eficiència dels recursos destinats als nens i nenes en aquests països. A més, recentment, UNICEF ha publicat un marc de treball global per orientar aquesta tasca³.

A Espanya, l'organització ha identificat fortes reduccions en la despesa pública orientada a la infància en els anys recents: entre d'altres, fins al 27% en protecció social destinada a les famílies i els infants entre 2009 i 2013, i fins al 15% en educació no universitària, segons la Comptabilitat Nacional (COFOG), reduccions que la tímida recuperació actual no ha revertit i que creiem que fan especialment oportuna aquesta anàlisi.

Més recentment, el Comitè dels Drets de l'Infant, el febrer de 2018, ha realitzat recomanacions molt concretes a Espanya en relació a l'ús de recursos públics per a la infància, entre elles:

- Insta l'estat i les comunitats autònomes a realitzar una àmplia avaluació sobre els pressupostos per distribuir els recursos amb una visió de drets dels infants. Especialment, recomana millorar la inversió en educació i la provisió de serveis públics.
- Especificar les partides destinades als nens, nenes i adolescents, establir indicadors d'infància i de seguiment per avaluar l'eficiència, eficàcia i l'equitat dels recursos destinats a garantir els drets de la CDI.
- Millorar la transparència dels recursos destinats a la infància, fomentant el diàleg públic (inclosos els infants) i establint mecanismes de rendició de comptes a nivell autonòmic i local.
- Definir les partides i línies pressupostàries específiques.

¹ Cantillon, B. Chzhen, I. Handa, S. Nolan, B. (2017). *Children of austerity. Impact of the great recession on child poverty in rich countries*. New York. UNICEF and Oxford University Press.

² Article 4. CDI. "Els estats membres han d'adoptar totes les mesures legislatives, administratives i d'altres d'adequades per fer efectius els drets reconeguts en aquesta Convenció. Pel que fa als drets econòmics, socials i culturals, els estats membres han de prendre aquestes mesures tant com els ho permetin els seus recursos i, si fos necessari, dins del marc de la cooperació internacional".

³ UNICEF's Engagements in Influencing Domestic Public Finance for Children (PF4C) A Global Programme Framework (2017). https://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF_Public_Finance_for_Children.pdf

ques per als infants en situació de desavantatge o de marginalitat que requereixen intervenció o protecció social, i garantir que aquestes partides són protegides en moments de crisi econòmica, desastres naturals o emergències.

- Realitzar informes d'avaluació d'impacte de les mesures legals i polítiques que afectin els drets dels infants, com preveu la Llei 26/2015, de 28 de juliol.

En aquest context, UNICEF Comitè Espanyol va començar l'anàlisi de pressupostos l'any 2015 amb una primera aproximació realitzada pel Centro de Estudios Económicos Tomillo, titulada *La infancia en los presupuestos*. I ara presenta aquesta metodologia com un salt qualitatiu pel que fa a l'exercici d'identificar i quantificar l'esforç econòmic que es fa des de les administracions públiques en els drets i el benestar de la infància.

UNA METODOLOGIA I UNA EINA INNOVADORES PER MESURAR ELS PRESSUPOSTOS PÚBLICS EN CLAU D'INFÀNCIA

El mesurament i la identificació de la despesa pública destinada a la infància en els pressupostos que proposa aquesta metodologia, té un valor en si mateix per conèixer les xifres generals (i per sectors) i millorar la seva traçabilitat, seguiment i monitoratge, per identificar increments o disminucions de les partides rellevants per a la infància i analitzar la major o menor orientació del pressupost cap als infants. Però, a més, el mesurament és un primer pas necessari per poder realitzar altres anàlisis com l'avaluació de l'eficàcia, l'eficiència, la suficiència de recursos, la sostenibilitat i la transparència dels comptes públics que tenen a veure amb la infància. Entre aquestes possibles anàlisis, per a UNICEF Comitè Espanyol és fonamental la de l'equitat, és a dir, en quina mesura els recursos públics estan atenent les necessitats i drets dels nens i nenes més vulnerables.

Al costat de l'anterior, la metodologia i les eines d'anàlisi derivades d'ella, són una valuosa ajuda per realitzar les memòries d'impacte normatiu en la infància que estableix la Llei 26/2015. Analitzar l'impacte dels pressupostos públics en la infància (a tots els nivells, des del nacional al

local) és clau. Com, si no és així, podem valorar si realment s'està atenent l'interès superior de l'infant en les iniciatives legislatives i de polítiques públiques?

Amb aquesta iniciativa, UNICEF Comitè Espanyol vol contribuir a la realització d'aquest tipus d'anàlisi especialment des de les administracions públiques, en aplicació de les recomanacions del Comitè dels Drets de l'Infant. Aquesta proposta metodològica, les eines que se'n deriven i les estimacions resultants de la seva aplicació, només poden ser millorades amb la participació de les mateixes administracions que facin ús d'elles. Són les administracions les que coneixen amb més detall quines són les partides i quins els programes que contribueixen al benestar i els drets de la infància i en quina mesura ho fan. Per aquest motiu aquesta publicació i les anàlisis pilot que conté (dels pressupostos de l'Administració General de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya) s'han d'interpretar com una primera aproximació, sòlida, però encara millorable, dels recursos públics destinats a la infància per part d'aquestes administracions.

Invertir en la infància és clau en termes de benestar de les persones i de desenvolupament d'un país, i així ha estat reconegut per la Comissió Europea a través de la Recomanació de 2013 *Invertir en la infància: trencar el cicle dels desavantatges*⁴. Aquesta inversió requereix polítiques públiques decidides acompanyades dels recursos necessaris, perquè, com dèiem a l'informe sobre la infància a Espanya el 2014, les polítiques d'infància no són polítiques menors. Aquesta proposta vol contribuir precisament a cridar l'atenció, amb evidències sòlides, sobre quina és aquesta inversió i com és possible millorar-la.

Per últim, però no menys important, volem a agrair a l'equip d'autors de la proposta metodològica (incloses l'eina i les aplicacions pilot de la mateixa), la qualitat i generositat del seu treball, juntament amb l'esforç per millorar els exercicis previs realitzats en altres països i l'aprenentatge rebut del seu coneixement expert. I agrair també a la Generalitat de Catalunya i, en concret, al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda i a la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència la disposició oberta a participar en el pilot, a proporcionar les dades pressupostàries i realitzar una primera revisió dels resultats. ■

⁴ Recomanació de la Comissió de 20 de febrer de 2013. *Invertir en la infància: trencar el cicle dels desavantatges*. (2013/112/UE).

1. INTRODUCCIÓ

La Convenció sobre els Drets de l'Infant implica no només el seu reconeixement legal per part dels Estats, sinó que també suposa que els drets han de quedar reflectits en els pressupostos de les diferents administracions. Malgrat això, els avenços registrats en aquest camp són molt escassos. En el cas particular d'Espanya, el 2010 i més recentment el 2018, el Comitè dels Drets de l'Infant ha instat al nostre país a recollir aquests drets de la infància en els pressupostos. Això suposa dotar del finançament adequat les polítiques d'infància, la qual cosa al seu torn exigeix, com a pas previ, conèixer els recursos pressupostaris orientats a les esmentades polítiques.

Tanmateix, en l'elaboració dels pressupostos de les diferents administracions públiques espanyoles no es contempla aquesta tasca, per la qual cosa en l'actualitat no resulta possible conèixer amb claredat els recursos públics que incideixen en la infància. Tot això fa difícil no només valorar en quina mesura Espanya realitza la inversió adequada en aquest àmbit, sinó també plantejar mesures que puguin retallar les possibles bretxes existents, fomentar la participació social per a la inclusió dels drets de l'infant en els pressupostos o protegir la despesa en la infància en moments, com ha succeït en els darrers anys, de retallades en la despesa pública. En resum, fer explícita la despesa destinada a la infància resulta fonamental per conèixer si realment es protegeixen els drets dels nens i nenes, així com per facilitar un adequat finançament. És per això necessari que les diferents administracions espanyoles elaborin pressupostos des d'una perspectiva d'infància.

No obstant això, no es tracta d'una tasca senzilla, ja que

no disposem d'una metodologia consensuada que permeti a les administracions públiques espanyoles elaborar pressupostos en clau d'infància. Existeixen precedents i propostes, fins i tot per al nostre país, però que presenten diferències metodològiques importants, cosa que naturalment incideix en els resultats obtinguts.

Precisament, l'objectiu d'aquest document és desenvolupar una metodologia que:

- 1) Permeti elaborar pressupostos al nostre país en clau d'infància.
- 2) Faciliti a les administracions presentar anualment els recursos destinats a la infància.
- 3) Faci possible que els gestors públics i actors socials disposin d'informació sobre els esmentats recursos.

Per això, en primer lloc presentarem una breu revisió de les propostes metodològiques desenvolupades en altres països i l'efectuada a Espanya pel Centro de Estudios Económicos Tomillo, en col·laboració amb UNICEF Comitè Espanyol, així com dels principals resultats obtinguts. Com es posarà de manifest, existeixen una sèrie de reptes importants a què s'han enfrontat les esmentades propostes, així com diferents maneres d'intentar resoldre'ls, amb diferents fortaleses i debilitats. En segon lloc, desenvoluparem una metodologia que ens permeti quantificar els recursos destinats a la infància en un pressupost públic. Com es podrà constatar, la quantificació només és possible de forma aproximada i exigeix una sèrie de criteris que s'han de consensuar. ■

2. REVISIÓ DE LA LITERATURA SOBRE DESPESA EN LA INFÀNCIA

Encara que existeixen múltiples experiències a nivell internacional de mesurament de la despesa pública en la infància⁵, no disposem d'un consens metodològic que serveixi de referència per aplicar-les al cas espanyol. No obstant això, resulta oportú efectuar una breu revisió de les diverses metodologies usades en altres països, que, sense ànim de ser exhaustius, permetin posar de manifest les principals dificultats que sorgeixen a l'hora d'estimar el que gasta l'administració en els nens i nenes⁶.

Amèrica Llatina és probablement la regió on més s'ha treballat en aquest àmbit, no només a nivell nacional als diferents països, sinó que també s'han fet diverses reunions regionals per compartir iniciatives i, d'alguna manera, intentar assolir algun consens en la metodologia a utilitzar. És per això que la major part dels casos que descriurem a continuació es refereixen a països llatinoamericans. Només dues experiències de mesurament de la despesa en la infància queden fora d'aquest àmbit geogràfic: Gal·les, l'interès del qual rau en el fet que, segons el nostre parer, presenta la metodologia més consistent de les utilitzades fins ara, i Espanya, per raons òbvies.

MÈXIC

Mèxic és un dels països on més avenços s'han realitzat en l'estimació de la despesa pública en la infància. Gràcies a la col·laboració entre el govern federal i UNICEF, aquest país porta publicant estudis sobre això des de l'any 2007. De fet, en l'actualitat, cada ministeri està obligat per llei a remetre informes, dins del marc del procés pressupostari, sobre la despesa en la infància, aplicant una metodologia que va ser consensuada entre les autoritats del país i UNICEF. Es pot subratllar que es tracta només de les despeses del govern federal, per la qual cosa queden fora la resta de nivells de govern. En suma, és un dels països on s'ha institucionalitzat àmpliament el càlcul de la despesa pública en la infància.

Es disposa, a més, d'una pàgina web on qualsevol ciutadà

pot consultar no només les principals xifres, sinó també diversos documents explicatius de la metodologia utilitzada⁷.

Aquesta metodologia consisteix bàsicament en el següent: en primer lloc, es defineix el criteri per considerar si una determinada despesa incideix o no en la infància. Es considera que ho fa si compleix alguna de les tres condicions següents:

- a) Els seus objectius promouen de forma directa els drets de la infància.
- b) Es va determinar o dissenyar tenint en compte el benestar i els drets dels infants.
- c) Atén l'enfortiment dels agents que actuen en favor dels drets de la infància.

Per tant, la clau per considerar si una determinada despesa beneficia la infància és si afavoreix el compliment dels drets del nen i les nenes o el seu benestar, ja sigui directament o a través dels agents que actuen a favor seu (pares, tutors o professionals). De fet, a Mèxic es presenten les despeses en la infància classificades pels quatre grups de drets que s'utilitzen de forma habitual d'acord a la Convenció sobre els Drets de l'Infant i que de forma esquemàtica són: a) *el dret a la supervivència* (a la vida i a tenir cobertes les necessitats fonamentals; a la salut i a la supervivència; i a una vida digna); b) *el dret al ple desenvolupament* (a l'educació i lleure); c) *el dret a la protecció* (contra l'abandonament i l'explotació; a una vida lliure de violència, a la protecció social i a un procediment legal i protecció amb garanties); i d) *el dret a la participació* (a tenir accés a informació; que les seves opinions siguin consultades i a participar en les decisions que els afecten).

D'altra banda, en considerar les diverses despeses, s'estableixen quatre categories en funció de l'orientació que tinguin sobre el benestar dels nens i nenes:

- a) **Despesa específica:** es tracta de despeses que bene-

⁵ Per infància s'entén la població menor de 18 anys.

⁶ Es poden veure resums de les diverses experiències. Per exemple: Crowley, A. (2016): *Analyse exploratoire du child-budgeting*, Fédération Wallonie-Bruxelles; o Cummins, M. (2016): *Child-focused Public Expenditure Measurement: a Compendium of Country Initiatives*. PF4C Working Paper No. 2.

⁷ <http://www.infoninez.mx/>

ficien directament els infants o els seus agents (pares, tutors o professionals dedicats de forma exclusiva a l'atenció de la infància, com professors o pediatres).

b) Despesa dirigides als agents: aquelles despeses dirigides a enfortir els agents que actuen en favor dels infants (per exemple, despeses en formació del professorat o despeses per facilitar l'accés de mares d'infants al mercat laboral).

c) Despesa ampliada: aquella que atén grups de població vulnerable en els quals els nens representen una fracció important (per exemple, ajuts a famílies jornaleres)⁸.

d) Despesa en béns públics: aquells prestats de forma oberta a la societat i que hagin estat almenys parcialment dissenyats per atendre necessitats específiques dels infants (per exemple, un parc).

Una vegada identificades les despeses que beneficien a la infància, el segon pas consisteix a definir si cadascuna d'elles ho fa totalment o parcial. Existeixen tres casos possibles. El primer serien les despeses que només beneficien els infants o els seus agents i que estan perfectament separades en un capítol de despesa específica. El segon consisteix en aquelles despeses que només beneficien els nens i nenes o els agents però que no estan perfectament separades en un capítol de despesa concreta. El tercer cas són aquelles despeses que beneficien un grup més ampli de població i no només els infants. Els dos primers casos corresponen a les categories a) i b) assenyalades anteriorment. D'ells, el primer és el més senzill, ja que s'assignaria en la seva totalitat a la infància. En el segon i el tercer cas seria necessari separar aquella part que beneficia els infants de la que no, assignant a aquests només la primera. Per a això s'utilitzen dos tipus de ponderadors:

1) en funció de la proporció que els infants o els seus agents representen en el total dels beneficiaris o població objectiu; i 2) en funció de la proporció que representa el cost dels inputs, productes o serveis que beneficien els infants o els seus agents en el cost total.

El tercer i últim pas, una vegada estimades les despeses en la infància i les seves categories, consisteix a construir una sèrie d'indicadors que permeten dotar-los de més significat, com a despesa sobre el PIB, sobre despesa total, despesa per infant, etc.

Segons l'últim informe publicat, la despesa federal en la infància va créixer del 5,28% del PIB el 2008 al 6,27% el

2011, representant el 31,27% de la despesa programable. La pràctica totalitat (92% de mitjana) correspon a les dues primeres categories: específic i dirigides als agents.

PERÚ

Igual que en el cas de Mèxic, al Perú també s'ha institucionalitzat el mesurament de la despesa en la infància. Des de l'any 2013 el Ministeri d'Economia i Finances realitza una quantificació de l'esmentada despesa⁹. La metodologia utilitzada es va consensuar entre les autoritats i la societat civil, també amb UNICEF, i comparteix alguns trets amb l'aplicada a Mèxic.

Així, en primer lloc, es defineixen dues modalitats de despeses que beneficien a la infància:

a) Específica: totes aquelles despeses que tenen com a població objectiu únicament la infància, així com aquelles dedicades a les famílies o a població específica (per exemple, professors) que tenen una repercussió directa en la millora de la qualitat de vida de la infància.

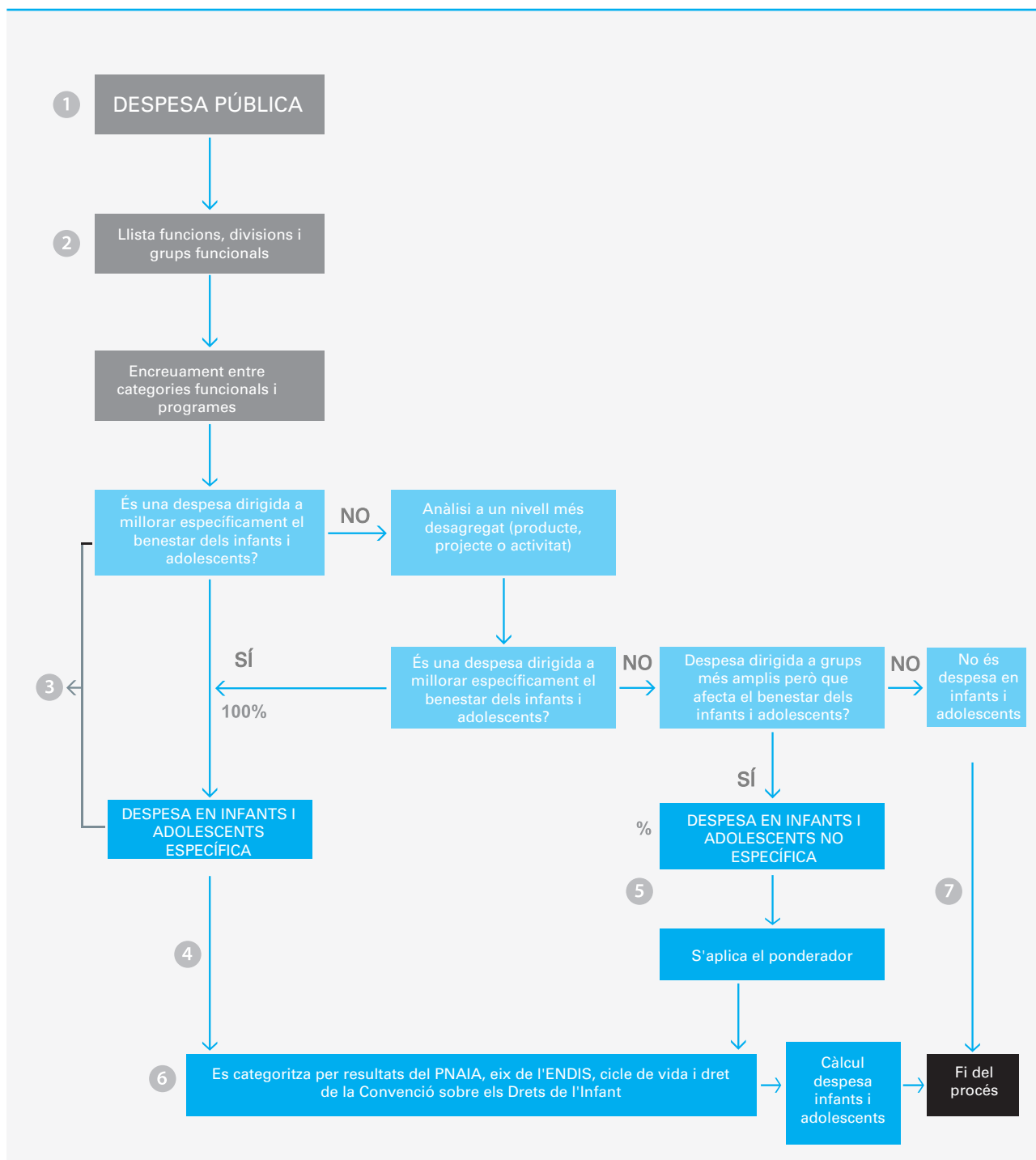
b) No específica: aquella despesa que està dirigida al total de la població o a determinats grups de la mateixa però que suposa un benefici indirecte per a la infància. En aquesta categoria s'inclouen els béns públics, però només aquells relacionats amb la prestació de serveis socials bàsics.

El següent pas de la metodologia usada al Perú consisteix a quantificar quina part de cada una de les despeses anteriors s'assigna a la infància. En el cas de la despesa específica és el 100%. Respecte a la despesa no específica, si el programa concret pot desagregar-se de manera que permeti separar la part que va dirigida a la infància de la resta, llavors l'esmentada part s'afegeix completament, mentre que la resta es considera com a despesa no dirigida a la infància. Finalment, en aquelles despeses no específiques on aquesta separació no és possible, s'apliquen ponderadors. Aquests ponderadors són, al seu torn, de dos tipus. D'una banda, el general, que és el pes de la infància en la població total, distingint rural i urbana si és necessari. Per un altre, ponderadors específics, que són el percentatge que representa la població infantil en un determinat col·lectiu, aquell particular a qui va dirigit el programa.

D'aquesta manera, la seqüència que permet quantificar la despesa en la infància obeeix al següent diagrama.

⁸ En ocasions no resulta gaire clara la diferència entre despesa dirigida als agents i l'ampliada. Per exemple, la nota metodològica assenyalava que una ajuda a la família com el Programa Oportunitats s'inclou com a dirigida als agents, però el Programa d'Atenció a Jornaleros Agrícolas (que també pot considerar-se una ajuda a les famílies) la defineixen com a despesa ampliada

⁹ https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3849&Itemid=101531&lang=es

FIGURA 1. DIAGRAMA DE FLUX D'ANÀLISI DE LA DESPESA PÚBLICA EN LES NENES, NENS I ADOLESCENTS


Font: Ministeri d'Economia i Finances (2014). *Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes en el Perú. Metodología y Seguimiento.*

En tercer lloc, igual que a Mèxic, estableixen una classificació de les diverses despeses segons els quatre grups de drets bàsics de la infància. Quan alguna despesa incideix en diversos drets, llavors es pondera. Finalment, s'elaboren una sèrie d'indicadors de despesa total en la

infància com a percentatge del PIB, de la despesa pública, despesa per infant, etc. D'acord a aquests resultats, la despesa en la infància se situa al voltant del 20% de la despesa pública.

ARGENTINA

Encara que menys institucionalitzat que als dos països anteriors, a l'Argentina també s'han realitzat quantificacions de la despesa en la infància, mitjançant la col·laboració entre UNICEF i el Ministeri d'Economia i Finances¹⁰. La metodologia feta servir s'ha anat refinant amb el temps i l'aplicada als últims informes consisteix bàsicament en el següent: en primer lloc, es classifica la despesa dirigida a la infància en quatre categories: a) Despesa Específica, b) Despesa Indirecta, c) Despesa Ampliada i d) Despesa en Béns Públics. Al seu torn, divideixen la despesa en dues classes: el Grup I (despeses a i b anteriors) i el Grup II (despeses c i d). El primer recull els programes que estan dissenyats amb la finalitat de beneficiar la infància, ja sigui directament o per mitjà d'iniciatives que requereixin la presència de nens i nenes per accedir-hi. Per la seva part, el Grup II es troba configurat per aquells programes que afavoreixen a grups més amplis de població però tenen un impacte probable en els infants. Finalment, defineixen una sèrie de categories per a cada tipus de despesa. Tot això es recull a la figura 2.

Una vegada establerta aquesta classificació, es procedeix a identificar per a cada partida de despesa el grup d'edat al qual està orientada: infants, adults o ancians, no necessàriament incompatibles. En altres paraules, cada partida tindria dos classificadors: d'una banda, si és despesa específica, indirecta, ampliada o bé públic; per un altre, la classificació en funció del grup d'edat. D'aquesta manera, la despesa específica es defineix com aquella que es destina exclusivament a un grup determinat de població, infants, adults o ancians, i se li assignaria a aquest grup. La despesa indirecta comprèn programes dirigits a les famílies o a altres agents que exigeixen la presència d'almenys un membre d'algun dels grups d'edat per ser beneficiari del mateix. La despesa ampliada inclou els programes que beneficien a grups poblacionals definits independentment de l'edat. Finalment, els béns públics serien els que beneficien tota la població. Excepte en la despesa específica, que s'assigna completament als infants, les altres tres classes exigeixen ponderacions per poder distribuir la despesa concreta entre els grups d'edat. Per fer-ho, es pondera per la distribució de població del col·lectiu a què va dirigida cada despesa, sempre que això sigui possible; en cas contrari, s'utilitza una distribució de població aproximada (total nacional, provincial, col·lectius similars, etc.).

Finalment, una vegada quantificada la despesa en la infància, s'elaboren els indicadors habituals (percentatges del

PIB i de la despesa, per infant, etc.). En termes consolidats (govern central i províncies), l'esmentada despesa se situa al voltant del 20% de la despesa total, corresponent unes tres quartes parts al grup I.

COLÒMBIA

Colòmbia també ha efectuat una estimació de la despesa en la infància, encara que amb menor grau d'institucionalització¹¹. La metodologia aplicada consisteix bàsicament a identificar dins de la despesa social tres tipus de despeses:

- a) **Directes:** beneficien exclusivament la infància
- b) **Indirectes:** beneficien fonamentalment, però no només, la infància. Al seu torn s'han classificat en dos tipus:
 - b1) Despeses de suport a agents: professors, famílies, ONG d'assistència a la infància, etc.
 - b2) Béns públics orientats a infants: parcs, escoles, biblioteques, etc.

Finalment, classifiquen les despeses en la infància segons la seva tipologia (salut, educació, etc.) i construeixen els indicadors habituals (percentatges del PIB i de la despesa, per infants, etc.). D'acord als seus resultats, la despesa en la infància representaria entre l'11 i el 12 % de la despesa total i entre el 24 i el 25% de la despesa social.

EL SALVADOR

Igual que en el cas de Colòmbia, El Salvador ha estimat la despesa en la infància, però no de forma institucionalitzada ni periòdica. La seva metodologia consisteix bàsicament a distingir, en primer lloc, dos tipus de despesa social que beneficien a la infància¹²:

- a) **Directes:** beneficien exclusivament la infància.
- b) **Indirectes:** beneficien fonamentalment, però no només, la infància.

La resta de la despesa es considera que no beneficia ni directament ni indirecta de manera especial els nens i nenes, sinó que beneficia tota la població i no se li assigna cap part a la infància

Una vegada identificada cada partida de despesa, aquelles corresponents a la categoria a) s'afegeixen en la seva totalitat, mentre que a les corresponents a la categoria b)

¹⁰ Entre d'altres documents, pot consultar-se UNICEF i el Ministeri d'Economia i Finances (2009). *Gasto Público Social dirigida a la Infancia en la Argentina 1995-2007*.

¹¹ Vegeu Institut Colombià de Benestar Familiar (2013). *Gasto Público en Niñez en Colombia: Desafíos para su medición*.

¹² Vegeu Secretaria Tècnica de la Presidència, UNICEF i ICEFI (2014). *El Salvador: Medición del Gasto Público en la niñez y la adolescencia 2011*.

FIGURA 2. CLASSES, CATEGORIES I SUBCATEGORIES DE LA DESPESA PÚBLICA SOCIAL DIRIGIDA A LA INFÀNCIA A L'ARGENTINA

Classes de despesa	Categoria	Subcategoria
I. Despesa específica	Esport, recreació i cultura	Esport i recreació Cultura
	Educació	Educació bàsica (inicial, elemental i mitjana) Programes compensatoris Qualitat educativa, gestió curricular i capacitat docent
	Nutrició i alimentació	Menjadors escolars i copa de llet Programes alimentaris dirigits a infants
	Protecció de l'infant	Infants en risc Treball infantil Violència familiar
	Salut	Maternoinfantil Vacunes pediàtriques - sanitat escolar Atenció ambulatoria i internació (hospitals pediàtrics) Salut sexual i reproductiva Sida i malalties de transmissió sexual
II. Despesa indirecta	Ajuda directa	Transferències d'ingressos a les famílies Assignacions familiars Pensions no contributives Emergències
	Nutrició i alimentació	Lliurament de tiquets i bosses d'aliments
III. Despesa ampliada	Ajuda directa	Pensions no contributives Emergències
	Condicions de vida	Aigua potable i clavegueres Habitatge
	Esport, recreació i cultura	Esport i recreació
	Desenvolupament i integració	Atenció de grups vulnerables
	Nutrició i alimentació	Menjadors comunitaris o familiars
	Salut	Prevenició de malalties i riscos específics Medicaments Ablació i implants Sida i malalties de transmissió sexual Atenció ambulatoria i internació
	Obres socials	Obres socials
IV. Despesa en béns públics	Esport, recreació i cultura	Cultura
	Ciència i tècnica	Ciència i tècnica
	Altres serveis urbans	Altres serveis urbans

Font: UNICEF i el Ministeri d'Economia i Finances (2009). *Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007*.

se'ls aplica una ponderació per calcular el que s'assigna a la infància. Aquesta ponderació és, en general, el pes de la infància en la població total, doncs com assenyalen "Atès que no es va disposar d'informació estadística addicional per determinar un ponderador més expedit (tret de per al cas del MINSAL) en la distribució de la despesa indirecta, es va treballar sobre el supòsit de distribució uniforme dins de tota la població, identificant-se el percentatge que representa la població compresa entre 0 i 17 anys en la població total, el resultat del qual es multiplica per la despesa pública indirecta".

Finalment i de forma similar a altres països, classifiquen les despeses en la infància segons la seva tipologia (salut, educació, etc.) i construeixen els indicadors habituals. No obstant això, és interessant esmentar que en el cas d'El Salvador elaboren un índex per quantificar la focalització de la despesa en la infància, és a dir, per calcular si la despesa té o no una orientació proinfància. L'esmentat indicador es defineix com:

$$IF = \frac{GPI/GT}{P_1} \times 100,$$

on IF és l'índex de focalització, GPI representa la despesa en la infància, GT el total de despesa i P₁ el pes de la població infantil (0-17 anys) en la població total del país. Al seu torn, calculen aquest índex per a la despesa pública total i per a la despesa social. D'aquesta manera, si l'índex és superior a 100 la despesa tindria un biaix a favor de la infància, mentre que el tindria a favor dels adults en cas contrari.

D'acord als resultats obtinguts, la despesa en la infància representa al voltant del 20% de la despesa total (unes dues terceres parts és despesa directa i la resta indirecta). L'índex de focalització quant a la despesa total mostra un valor de 51,9, és a dir, és proadults, mentre que en relació amb la despesa social és 114,3, per tant, proinfància. Sobre aquest aspecte tornarem més endavant perquè, segons el nostre parer, reflecteix un clar problema metodològic.

HONDURES

La metodologia feta servir a Hondures és molt similar a la del Perú¹³. Divideixen la despesa en la infància en específica i no específica, sent la primera la que pertany a programes dissenyats específicament per a la infància.

I la segona la que, fins i tot no estant-ho, beneficia els nens i nenes dins d'un grup més ampli de població. Els primers s'inclouen completament com a despesa en la infància, mentre que per als segons s'utilitzen ponderadors: generals si el programa s'aplica a tota la població o específics si va destinat a subgrups.

Després construeixen els indicadors habituals, d'acord als quals, al voltant del 20% de la despesa total és per a la infància, sent uns tres quarts inversió específica i la resta indirecta.

ESPANYA

A Espanya el Centro de Estudios Económicos Tomillo va realitzar, en col·laboració amb UNICEF Comitè Espanyol, un estudi sobre la despesa en la infància de l'Administració General de l'Estat (AGE) i les comunitats autònomes¹⁴. La metodologia utilitzada bàsicament consisteix, en primer lloc, a distingir quatre tipus de despesa que afecten a la infància: 1) Educació. 2) Salut. 3) Benestar social per a la infància. 4) Protecció social i prestacions destinades a la infància. Es pot destacar que, per a cada un d'ells, es considera la despesa des del punt de vista de l'administració que l'executa; és a dir, en el cas, per exemple, d'una transferència finalista per a despesa en la infància de l'Administració General de l'Estat a una comunitat autònoma, se l'assigna a aquesta última.

Al capítol d'educació s'inclouen, entre altres, despeses (tant per a l'AGE com les comunitats autònomes) en educació infantil i primària, secundària, formació professional i ensenyaments oficials d'idiomes; educació especial; ensenyaments artístics; educació compensatòria; i formació permanent del professorat. En tots aquests casos, el total de la despesa s'imputa com a despesa en la infància.

Quant al grup de salut, algunes despeses s'inclouen al 100%, com programes específics destinats a infància, mentre que altres, com el programa de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut (de l'AGE) o els programes destinats a l'atenció primària i especialitzada, s'imputen en funció del pes que té la població infantil en el conjunt de l'Estat o en cada comunitat autònoma.

El capítol sobre benestar social per a la infància, inclou tres conceptes: 1) Els programes específicament dirigits a la infància i a la família; 2) els programes d'inclusió social i serveis socials (incloent la immigració); i 3) els recursos pressupostaris dels instituts i consells de la joventut, així com dels programes destinats a la joventut. Els conceptes 1) i 2) s'imputen en la seva totalitat, mentre que el 3) in-

¹³ Vegeu Secretaria de Finances (2014). *La Experiencia de Honduras en la Medición de la Inversión Pública en la Niñez y Adolescencia*.

¹⁴ Centro de Estudios Económicos Tomillo (2015). *La infancia en los Presupuestos: Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013*.

clou únicament el 20% de la despesa, per considerar que aquest és el pes dels menors de 18 anys en el conjunt de la població a la qual va dirigida.

Finalment, el bloc sobre protecció social i prestacions destinades a la infància inclou prestacions que el Sistema Nacional de Seguretat Social destina als conceptes de protecció a la família, maternitat/paternitat, riscos durant l'embaràs i orfanat. També s'inclou la renda mínima d'inserció de les comunitats autònomes. S'imputen al 100% les prestacions no contributives de protecció a la família; les prestacions per maternitat, paternitat i riscos durant l'embaràs; les pensions contributives d'orfanat i per a altres familiars; la renda o ingrés mínim d'inserció o solidaritat de les comunitats autònomes; i els ajuts d'emergència social i per a integració (sempre que no estiguin ja incloses al bloc de benestar social), també de les comunitats autònomes.

En suma, en aquest estudi es consideren despeses en la infància aquelles que compleixen dues condicions:

1. Corresponen a despeses en educació, salut, benestar social o protecció social i prestacions.
2. Es considera que tenen un benefici directe o indirecte en la infància, entenent-se generalment indirecte quan va dirigit a les famílies.

Després, s'imputa cada despesa en la seva totalitat com despesa en la infància o parcialment, d'acord al pes que tinguin els menors de 18 anys en la població de l'Estat, de la comunitat autònoma o d'algun altre subconjunt poblacional. Es pot subratllar, en aquest sentit, que les despeses en benestar social i protecció social i prestacions que van dirigides a les famílies s'imputen al 100% a la infància, ja que es considera que "*el benestar de les famílies reverteix directament en el dels nens i les nenes*"¹⁵.

Finalment, consoliden tota la despesa en la infància de l'AGE i de les comunitats autònomes, presentant xifres globals i territorialitzades entre 2007 i 2013 amb els indicadors habituals. Els resultats indiquen una despesa en la infància que es situa al voltant del 4% del PIB (menys del 10% de la despesa total del conjunt d'administracions públiques, encara que si s'elimina la seguretat social i els ens locals, la xifra seria propera a un 18%).

GAL·LES

Tot i que a la següent secció s'explicaran les causes amb més detall, es pot avançar que, segons el nostre parer, l'estimació (per a diversos anys) de la despesa en la infància efectuada per Gal·les conté la metodologia més completa i consistent de les desenvolupades en els diversos estudis¹⁶. Bàsicament, l'esmentada metodologia consisteix en el següent:

En primer lloc, s'identifica quin és el tram d'edat (0-17 anys, 18-25 anys, 26-64 anys i més de 65 anys) que beneficia cada partida del pressupost. Per tant, a diferència dels casos vistos anteriorment, s'inclouen totes les partides del pressupost, no només la despesa social o un subconjunt d'aquest. La decisió sobre a qui beneficia cada partida es pren per acord de grups d'experts.

Posteriorment, partint de l'anterior, es consideren tres tipus de despesa:

- a) **Directa:** beneficia un sol grup d'edat;
- b) **Indirecta global:** beneficia la població en general.
- c) **Indirecta particular:** beneficia diversos grups d'edat però de conjunts concrets de població.

En tercer lloc, a cada un dels tres tipus se li assigna una ponderació per poder distribuir-lo entre els grups d'edat: 100% en les despeses tipus a) per a aquest grup concret; pesos corresponents dels grups d'edat per al total de població del país o subconjunts d'aquesta (districte, etc.) en les despeses tipus b); i basada en estadístiques concretes (s'atribueixen a cada tram d'edat segons les dades disponibles de qui utilitza els serveis, per exemple, dades d'edat de pacients), en les despeses tipus c).

Finalment, elaboren els indicadors habituals. Els resultats assenyalen que aproximadament un 28% de la despesa és per als infants i un 72% per als adults. Atès que els infants representen en 22% de la població de Gal·les, això indicaria una despesa proinfància¹⁷.

En resum, com s'ha vist, les diferències metodològiques són notables entre els diversos estudis. De fet, en el quadre 1 pot observar-se que, en termes de PIB, la inversió en la infància va des del 3% del PIB a Colòmbia al 10,4% a Gal·les, sent l'espanyola la segona més baixa (4,1%). Aquestes diferències no només obeeixen a la diferent prioritat que els diversos països atorguen a la inversió

¹⁵ Centro de Estudios Económicos Tomillo (2015). *La infancia en los Presupuestos: Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 i 2013. Nota metodològica*, pàg. 11.

¹⁶ Vegeu Assemblée Nacional de Gal·les (2007). *Financial Provision for Children within the Assembly Government Budget: A technical note*.

¹⁷ No obstant això, això no indica que la despesa pública a Gal·les sigui proinfància, ja que el resultat està condicionat per les competències que té el Govern de Gal·les dins del Regne Unit.

en la infància, sinó que en bona mesura són un reflex de l'esmentada diversitat metodològica. No sembla gaire realista pensar que a Espanya s'inverteixin en la infància sis punts menys del PIB que a Gal·les, doncs es tracta de països amb un nivell similar de desenvolupament i que compten amb un estat del benestar més o menys comparable. Molt menys realista encara sembla creure que Hondures inverteixi més del doble que Espanya.

En termes de despesa total, les diferències entre països són encara més grans, ja que en aquest cas no només hi ha discrepàncies metodològiques en el numerador (despesa en la infància) sinó també en el denominador (despesa pública total), ja que no sempre coincideix la unitat administrativa de referència (despesa consolidada, govern

central, etc.).

És per tot això, que en el següent epígraf intentarem plantejar una metodologia que tingui coherència interna i que, en principi, sigui, a més, aplicable a qualsevol país o nivell de govern, de manera que sigui conceptualment homogènia. ■

QUADRE 1. DESPESA EN LA INFÀNCIA COM A PERCENTATGE DEL PIB I DE LA DESPESA

	Sobre PIB	Sobre despesa
Mèxic	5,8	30,2
Perú	4,2	20,3
Argentina	6,7	19,1
Colòmbia	3,0	12,2
El Salvador	6,7	19,7
Hondures	8,4	19,7
Espanya	4,1	9,0
Gal·les	10,4	28,0

Font: Elaboració pròpia a partir dels diversos informes nacionals.

3. PROPOSTA METODOLÒGICA

Com s'ha vist, existeix una àmplia diversitat de propostes metodològiques per a la quantificació de la despesa pública en la infància i, com a conseqüència, es generen resultats difícilment comparables. En última instància, la causa d'aquestes diferències és que l'esmentada quantificació no és una tasca senzilla. Existeixen tres qüestions fonamentals que s'aborden de diverses maneres, el que condueix a aquesta varietat metodològica.

La primera d'aquestes qüestions és l'objecte d'anàlisi: què volem mesurar? Al marge dels indicadors que puguin construir-se posteriorment, existeixen dues possibles respostes rellevants a aquesta pregunta i, de l'elecció que es faci, derivaran, com veurem més endavant, conseqüències metodològiques crucials. Aquestes dues possibilitats són: a) el que gasta una determinada administració (govern central, subcentral, consolidat, etc.) en la infància; i b) l'orientació (si és o no proinfància) de l'esmentada despesa. Segons el nostre parer, és important establir aquest objecte d'anàlisi de forma explícita. No fer-ho, com passa sovint, pot portar a inconsistències metodològiques, com es veurà més endavant.

La segona qüestió fonamental és en quina mesura beneficien la infància les despeses que beneficien a aquest col·lectiu: en la seva totalitat o només en part. Es tracta dels ponderadors que s'han vist en els estudis anteriors. Com s'examinarà posteriorment, existeixen quatre tipus de ponderadors que poden aplicar-se a cada partida de despesa i és fonamental que hi hagi una coherència interna entre l'ús d'un o un altre i la resposta que es doni a la pregunta anterior, l'objecte d'anàlisi. De nou, no respectar la coherència entre les ponderacions elegides i l'objecte d'anàlisi pot conduir a inconsistències metodològiques.

La tercera pregunta fonamental, i possiblement la de més dificultat, és decidir per a cada partida de despesa si beneficia o no la infància. En aquest cas, només hi pot haver dos tipus de resposta: sí o no. Encara que això sembli una obvietat, el criteri de decisió no sempre es fa explícit i, el no fer-ho, una vegada més no pot conduir a inconsistències metodològiques. Tot això s'analitza a continuació.

3.1. L'OBJECTE D'ANÀLISI

Com s'ha indicat, són dos les alternatives rellevants pel que fa a l'objecte d'anàlisi: o bé quantificar el que una administració gasta en la infància o bé mesurar l'orientació de l'esmentada despesa. La primera alternativa suposa estimar tota la despesa que beneficia la infància, direc-

tament o indirecta, mentre que la segona només pretén conèixer si la despesa beneficia més la infància o els adults.

Segons el nostre parer, fer explícita aquesta elecció resulta crucial, ja que, en cas contrari, no només existiria certa confusió sobre el que s'està mesurant, sinó que es podria incórrer en inconsistències metodològiques. Doncs bé, dels estudis examinats, només un d'ells, el de Gal·les, la fa explícita i és a més metodològicament consistent amb l'esmentada elecció. El seu objectiu és quantificar tota la despesa que beneficia la infància, no donar una orientació de la despesa pública, i, més enllà d'altres aspectes concrets que puguin ser discutibles, ho fan d'una manera metodològicament coherent. A la pràctica, això es tradueix en el fet que computen tota la despesa que consideren que beneficia a la infància i no només una part. Al seu últim informe, l'Argentina assenyala que aquest és també el seu objectiu per al futur, incloure tota la despesa que es considera que té un impacte positiu en la infància.

La resta de casos analitzats en realitat no inclouen tota la despesa que beneficia la infància, sinó només una part, sovint la despesa social. Podem prendre, com a exemple, el cas del Perú, per aplicar una metodologia els principis de la qual són similars al que s'utilitzen en altres països, però amb l'avantatge de ser molt clara i consensuada. Com es va veure a la figura 1, al Perú es pregunta per a cada partida de despesa si beneficia o no de forma directa a la infància. Si la resposta és sí, aquesta despesa s'afegeix com a despesa en la infància. Si, al contrari, és no, llavors s'efectua una nova pregunta: si, encara que està dirigida a grups més amplis es considera que afecta el benestar de la infància. Si la resposta és no, llavors aquesta despesa queda definitivament exclosa, mentre que si la resposta és sí, llavors se li aplica el ponderador corresponent. És a dir, s'identifiquen dos tipus de despesa que beneficien a la infància, les que ho fan de forma directa i les que ho fan de manera indirecta, aplicant-se a aquestes una ponderació.

En principi, aquesta manera de procedir sembla correcta i, de fet, és la que d'una manera o altra s'ha utilitzat en tots els casos. Tanmateix, a la pràctica té un problema: excepte en l'esmentat cas de Gal·les, no es contempen totes les despeses que beneficien a la infància, sinó en general només la despesa social o una part. Per tant, aquelles despeses no socials que beneficien la població en general queden excloses. Això té una implicació molt important, ja que a la pràctica suposa tractar-les com si fossin despeses

que beneficien en exclusiva els adults.

D'aquesta manera, si l'objecte d'anàlisi és quantificar tota la despesa que beneficia a la infància, llavors, aquest procedir és erroni, ja que estaria infravalorant l'esmentada despesa. Si, al contrari, el que es pretén és mesurar l'orientació de la despesa, matemàticament només podrien excloure's les despeses no socials si la seva distribució per grups d'edat respon al pes de cada un d'ells en la població total. Tanmateix, a la pràctica no es procedeix d'aquesta manera. D'una banda, en cap cas no es fa explícit que es pretengui analitzar l'orientació de la despesa, més aviat sol dir-se el contrari. En segon lloc, com s'explicarà més endavant, el no aclarir l'objecte d'estudi suposa un risc d'incórrer en contradiccions metodològiques amb els ponderadors que s'utilitzen.

Un clar exemple d'aquests problemes l'ofereix el cas d'El Salvador. D'una banda, l'enfocament utilitzat en aquest país té l'avantatge davant altres d'oferir un indicador que sí que mesura l'orientació de la despesa. Però d'altra banda, els seus resultats mostren aquests problemes metodològics. Com s'assenyalava anteriorment, l'esmentat indicador és:

$$IF = \frac{GPI/GT}{P_1} \times 100,$$

on IF és l'índex de focalització, GPI representa la despesa en la infància, GT el total de despesa i P₁ el pes de la població infantil en la població total del país. És a dir, l'índex mesura si el pes del que es gasta en la infància és superior al pes d'aquesta en la població. Si el seu valor és superior a 100, llavors, això indicaria que la despesa tindria un biaix a favor de la infància, mentre que el tindria a favor dels adults en cas contrari.

Doncs bé, crida l'atenció que, d'acord als resultats obtinguts, la despesa total és clarament proadults (l'índex de focalització mostra un valor de 51,9), mentre que la despesa social és clarament proinfància (valor de 114,3). El que succeeix en realitat és que mentre la despesa social s'analitza —i, per tant, s'assigna— en la seva totalitat, la despesa no social no s'examina i, per tant, implícitament s'assigna completament als adults. És a dir, el numerador de l'expressió anterior estaria molt infravalorat en el cas de la despesa total.

Segons la nostra opinió, és crucial fer explícit si s'està mesurant el que una administració gasta en la infància, de manera que en tal cas s'ha d'examinar la totalitat de la despesa i, no només la social, o al contrari, s'està mesurant l'orientació de la despesa, doncs de ser així podria (només podria) ser correcte limitar l'anàlisi a la despesa social. Però en aquest cas haurien d'oferir-se indicadors de despesa relativa infància/adults, tal com es fa a l'informe d'El Salvador, mentre que la quantificació en moneda corrent o percentatges del PIB/despesa no tindria gaire significat. Una altra alternativa seria quantificar exclusivament el que es gasta directament en la infància, és a dir, aquelles despeses imputades en un 100% a aquesta, però no les indirectes. Lògicament, això no representaria tot el que es gasta en la infància, sinó només el que es dirigeix en exclusiva a aquest col·lectiu, però tindria l'avantatge de no incórrer en problemes metodològics.

Malgrat tot, segons el nostre parer, l'opció preferible és quantificar tot el que es gasta en la infància, despesa social i no social, ja que això evita inconsistències metodològiques i a més proporciona una informació molt més rica que la despesa directa. Lògicament, la contrapartida és una complexitat més gran i, a més, exigeix l'ús de ponderadors.

3.2. ELS PONDERADORS

Existeixen despeses que no estan dirigides a un únic grup d'edat, sinó que beneficien alguns d'ells. En aquest cas, és necessari distribuir l'esmentada despesa entre els diversos grups beneficiaris, per incloure, d'aquesta manera, la part que correspon a la infància. Com s'ha vist en els estudis anteriors, bàsicament es fan servir tres classes de ponderadors: el pes de la infància (o grup corresponent) en la població total, el pes de la infància en un grup de població diferent a la població total (una província, població rural, etc.) i el pes en un col·lectiu determinat (famílies, pacients, etc.)¹⁸. En realitat, des d'un punt de vista purament estadístic, la part d'una determinada despesa assignada a la infància respon a quatre possibilitats teòriques:

- El 100% s'assigna a la infància.
- El 100% s'assigna als adults i, per tant, res a la infància.
- S'assigna d'acord a la distribució del grup d'edat en relació al total de població del país (o de l'entitat política / administrativa objecte d'anàlisi).
- S'assigna d'acord a la distribució del grup d'edat de la població objectiu a la que està dirigida la despesa.

¹⁸ En ocasions no es tracta del pes en la despesa, sinó en els costos de prestació del servei.

Per descomptat, hi pot haver subconjunts dins de la categoria d) però aquesta simple classificació té un important interès doble. D'una banda, esgota les possibilitats, en el sentit que cap despesa no quedaria conceptualment sense distribuir. Per una altra, i més important, perquè estableix una relació clara entre els ponderadors i la resposta que es doni a la pregunta de l'epígraf anterior: volem quantificar la despesa total en la infància o només mesurar si la despesa és proinfància o proadults? Aquesta relació és important perquè aclareix el problema de les inconsistències metodològiques assenyalades anteriorment.

Si el que es pretén és quantificar tota la despesa en la infància, llavors s'ha de sumar qualsevol despesa per a la imputació de la qual en la infància s'utilitzi alguna de les categories a), c) o d) anteriors, ja que de totes elles es derivarà una xifra positiva. Si, al contrari, el que es pretén és simplement mesurar l'orientació de la despesa (proinfància o proadults) en sentit estricte, únicament s'haurien de tenir en compte les despeses assignades mitjançant la modalitat a), és a dir, les que només es dirigeixen a la infància. Les despeses assignades per la categoria c) no s'haurien d'incloure perquè la seva distribució depèn només de la distribució dels grups d'edat, sense estar condicionada per l'orientació de les polítiques de despesa, que és el que s'intentaria mesurar. Si, finalment, vol mesurar-se l'orientació de la despesa de forma ampliada, s'haurien d'incloure les despeses distribuïdes segons la categoria d), sempre que la distribució de la població per aquesta categoria difereixi de la distribució global de la població¹⁹. En aquest cas, el que mesuraria l'indicador corresponent és l'orientació de la despesa en base a dos factors: les decisions quant a prioritats de polítiques i les distribucions de població dels beneficiaris diferents a la corresponent al total de població.

És important assenyalar, en aquest sentit, que algunes inconsistències metodològiques sorgeixen precisament de no observar aquesta relació entre objectius i ponderadors. Així, per exemple, excepte en el cas de Gal·les, no s'inclou el total de despeses, sinó fonamentalment la despesa social. Per tant, no s'estaria quantificant tot el que s'inverteix en la infància, sinó només una part. Encara que no es faci explícit, el que es reflectiria és l'orientació de la despesa, no la seva totalitat. En conseqüència, només s'haurien de sumar les partides de despesa assignades amb el ponderador a) (tot s'assigna a la infància) i també el d) si es vol una orientació ampliada. Doncs bé, sovint es fa servir també el ponderador c). Segons el nostre parer, això crea un problema metodològic seriós, ja que si es fa servir aquest ponderador, llavors hauria de quantificar-se tota la despesa, no només la social, i si es quantifica només la

social, llavors aquest ponderador no hauria de fer-se servir.

Per exemple, en tots els casos s'inclouen alguns béns públics que es distribueixen segons els pesos de la població total. Ara bé, si es distribueixen d'aquesta manera, llavors aquests béns públics no tenen, per definició, cap orientació proinfància, ja que la quantia que es destina a cada grup és conseqüència exclusivament de la piràmide poblacional. I si s'inclouen despeses la imputació de les quals a la infància és només conseqüència de la piràmide poblacional i no de l'orientació de les polítiques, llavors, per què unes despeses sí que s'inclouen i d'altres no? És més, en alguns casos com Colòmbia, El Salvador o Espanya s'inclouen algunes despeses per considerar que beneficien fonamentalment, però no només, la infància, però després s'assignen segons els pesos de la distribució de la població total, el que resulta contradictori, ja que, en fer-ho així, la infància no té caràcter fonamental en aquesta despesa. Serveixi com a exemple el cas d'El Salvador, on s'inclouen el que anomenen despeses indirectes, definides com aquelles que beneficien fonamentalment, però no només, la infància. Tanmateix, s'atribueixen a la infància segons el seu pes en la població total. Ambdues coses resulten, al nostre criteri, contradictòries. Si es considera que una despesa beneficia fonamentalment la infància, llavors la seva participació en l'esmentada despesa ha de ser superior al seu pes en la població total, ja que si no és així resulta difícil dir que beneficia fonamentalment la infància.

Segons el nostre parer, és preferible considerar el total de despesa, no només perquè proporciona més informació, sinó perquè evita incoherències metodològiques i haver d'establir categories com despesa ampliada, despesa indirecta, etc. Per descomptat, doncs, cal fer servir els ponderadors més adequats en cada cas, la qual cosa no és una tasca senzilla, ja que existeixen limitacions de dades importants i, en ocasions, hauran d'utilitzar-se aproximacions a la distribució de població real. En qualsevol cas, si s'opta per incloure només una part de la despesa, aquella específicament dissenyada al benestar dels infants, el que no pot fer-se és utilitzar com a ponderador la distribució de la població total, ja que ambdues coses són incompatibles.

3.3. EL CRITERI DE DECISIÓ

Una vegada decidit l'objecte d'anàlisi i els ponderadors, la tercera qüestió rellevant es refereix al criteri per decidir si una despesa beneficia la infància i, en aquest cas, si ho fa totalment o parcial. El problema que sorgeix en aquest punt és delimitar a qui beneficia la despesa, doncs es pot considerar que indirectament cada partida sempre beneficia un grup més ampli d'aquell a qui va destinat. Per

¹⁹ Per descomptat, la distribució de població en col·lectius específics no és sempre la mateixa, variarà entre col·lectius: una província concreta, el món rural, ajuts socials focalitzats, etc.

exemple, pot pensar-se que la prestació per incapacitat no només beneficia qui la rep sinó també els infants al seu càrrec, si els tingúes. O que la despesa en educació infantil no només beneficia els infants, sinó també els pares i les mares, ja que suposa un estalvi per a ells. Els ajuts per maternitat, són despesa en la infància o, al contrari, beneficien fonamentalment la mare, ja que faciliten la seva inserció al mercat laboral? A ambdós? Encara que les respostes sempre tindran una certa arbitrietat, considerem que és important definir criteris que permetin prendre decisions sobre això i evitar incoherències metodològiques.

En general, en els estudis assenyalats no apareix un criteri explícit. De forma genèrica se sol dividir entre quatre tipus de despeses: les que beneficien la infància de forma directa, les que ho fan de forma indirecta a través de les famílies, tutors o professionals, les que ho fan com a part del conjunt de la població i les que no tenen incidència en la infància; però no s'estableix un criteri clar per classificar cada despesa en una o una altra modalitat. La decisió la pren el grup que elabora l'informe corresponent o per acord entre experts, sense que es conegui massa bé el criteri seguit. En alguns casos, la decisió pot ser fàcilment consensuada, però en d'altres no tant. Això és important perquè introdueix arbitrietat en el mesurament, en el sentit que determinades despeses podrien ser classificades d'una forma per un grup d'analistes i d'una altra per un grup diferent. Segons el nostre parer, és important definir unes pautes que minimitzin aquesta arbitrietat, de manera que els estudis puguin replicar-se en el futur de forma homogènia.

Existeixen dues excepcions importants a aquesta indefinició de criteris clars. D'una banda, Mèxic, on es considera que una despesa beneficia la infància si: a) els seus objectius promouen de forma directa els drets de la infància; b) es va determinar o va dissenyar tenint en compte el benestar i els drets dels infants; o c) atén a l'enfortiment dels agents que actuen en pro dels drets de la infància. Tanmateix, creiem que, d'una banda, és un criteri complex d'aplicar, especialment en relació amb la categoria b), i, per una altra, té el risc d'excloure despeses que poden beneficiar la infància però no estan molt directament relacionades amb els infants. L'altra excepció és l'Argentina, en l'estudi de la qual es divideixen les despeses que beneficien la infància en quatre grups: despesa específica, indirecta, ampliada i béns públics. Doncs bé, en la segona modalitat (despesa indirecta) s'estableix que es consideren despeses que beneficien els infants si requereixen la seva presència per accedir-hi. Pensem que és un exemple interessant i inspirador per intentar minimitzar l'arbitrietat a la presa de decisions a l'hora de classificar les despeses.

Amb tot, definir criteris per poder classificar les despeses no és una tasca senzilla i sempre quedarà una certa arbitrietat, però pensem que és necessari, especialment

si es pretén que la quantificació de la despesa en la infància tingui continuïtat. Això facilitaria les decisions dels responsables de l'Administració a l'hora de classificar les despeses. La nostra proposta, per descomptat discutible, consisteix a considerar cinc tipus de despeses:

- a) Aquelles per al benefici de les quals es requereix la presència legal o natural de nens i nenes o activitats relacionades específicament amb infants, però no la d'adults (referit com a infància).
- b) Aquelles per al benefici de les quals es requereix la presència d'adults, mentre que els infants no són imprescindibles (adults).
- c) Aquelles per al benefici de les quals es requereix la presència tant d'adults com d'infants (infància+adults).
- d) Aquelles per al benefici de les quals no són imprescindibles cap dels grups (infants i adults) i es dirigeix a la població total a la qual es refereix el pressupost (general).
- e) Aquelles per al benefici de les quals no són imprescindibles cap dels grups i es dirigeix a un determinat col·lectiu o subconjunt de la població total a la qual es refereix el pressupost (col·lectiu/territori).

La categoria a) contempla aquelles despeses que o bé tenen per beneficiaris naturals exclusivament els infants o bé legalment exigeixen la presència d'aquests, però no la d'adults. Per requisit legal ens referim a un requisit directe però no als requisits indirectes o d'intermediació, ja que aquests existiran en bona part de les despeses dirigides als infants (com les transferències per fills). Així, per exemple, la despesa en educació infantil clarament exigeix la presència d'infants per beneficiar-se de l'esmentada despesa; el mateix succeeix amb la despesa en formació del professorat en etapes no universitàries. Un parc infantil no exigeix cap requisit legal directe però sí natural. Els ajuts a la compra de llibres de text, encara que exigeixin legalment un adult perceptor, és un mitjancer i, per tant, es consideraria despesa directa en la infància. Dit d'una altra manera, la categoria a) contempla aquelles despeses que conceptualment deixarien de fer-se en absència d'infants, però no en absència d'adults.

Per la seva part, la categoria b) contempla el contrari, aquelles despeses que requereixen la presència natural o legal d'adults per beneficiar-se dels mateixos però no d'infants. Es tracta, per exemple, de l'educació superior o d'un centre per a la gent gran. En suma, es tracta de despeses que deixarien de realitzar-se en absència d'adults però no en absència d'infants.

Respecte a la categoria c), inclou les despeses que requereixen la presència d'ambdós grups; és a dir, són complementaris. Un no es beneficiaria d'aquesta despesa si no ho fa l'altre. Possiblement és la categoria més difusa i fonamen-

talment es refereix a ajuts familiars on no es distingeix en el pressupost la part destinada a la infància de la dirigida als adults. Els ajuts a la maternitat entrarien en aquesta categoria, ja que exigeixen tant la presència de la mare com del fill o filla per rebre'ls. Són, per tant, despeses que deixarien de realitzar-se en absència d'un o un altre grup d'edat²⁰. No obstant això, és important insistir que el requisit de la presència d'adults no es refereix al seu paper de mers mitjancers legals, sinó que la despesa també va destinada a ells.

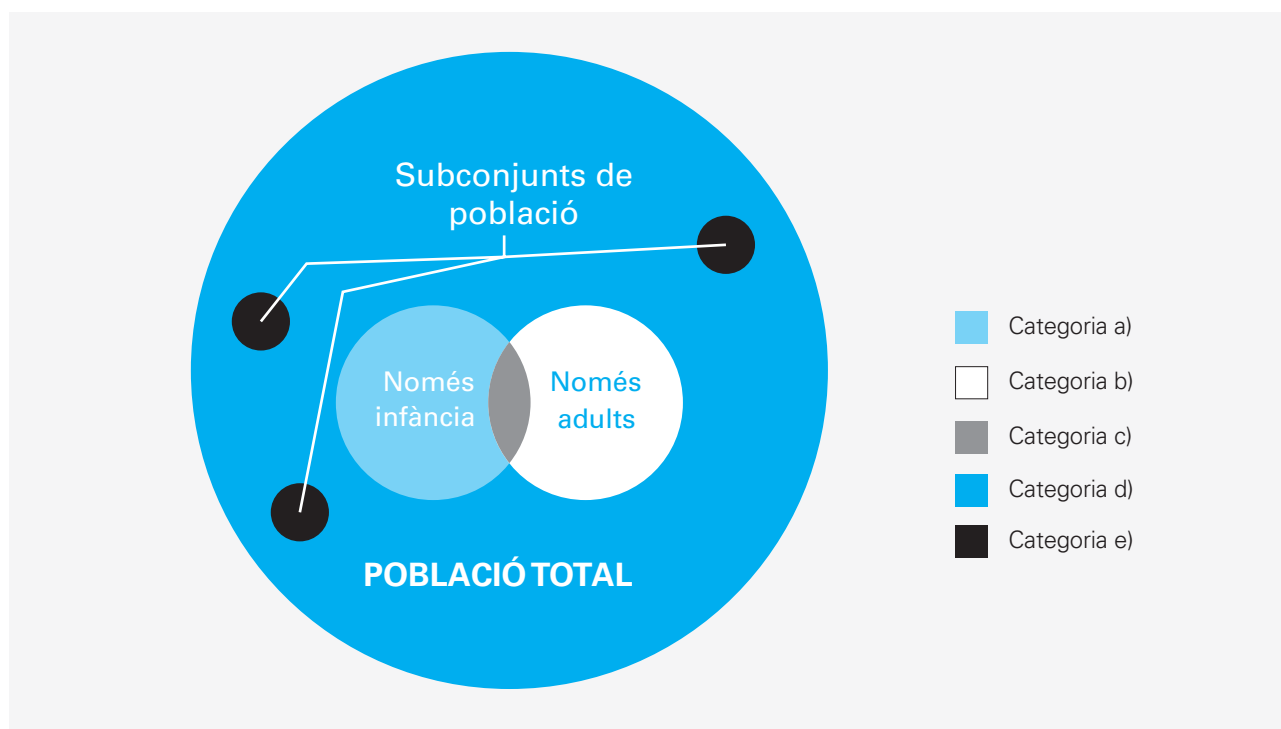
La categoria d) contempla aquelles despeses que no requereixen la presència de cap grup d'edat en particular, ni infants ni adults, ambdós podrien beneficiar-se de la despesa en absència de l'altre. A més van destinats al conjunt de la població de la unitat administrativa objecte d'anàlisi. Es tracta de despeses que només deixarien de realitzar-se en absència d'ambdós grups. S'identifica, per tant, amb els anomenats béns públics. El benefici de la despesa en protecció mediambiental, en seguretat o en defensa no exigeix cap requisit legal ni natural per a cap grup d'edat (tret que sigui molt específic).

Una despesa en una carretera tampoc no té cap requisit legal directe, encara que sí que el tingui indirecte (l'exigència de tenir llicència per conduir), per la qual cosa no es catalogaria com despesa en adults, sinó que entraria en aquesta categoria d).

Finalment, la categoria e) és similar a l'anterior però referida a col·lectius particulars o subconjunts de la població, per exemple, determinada província o grup de renda.

Per descomptat, aquesta proposta de categorització de les despeses no manca de certa discrecionalitat, d'altra banda inevitable, ni de complexitat en aplicar-se. Tanmateix, creiem que té diversos avantatges. D'una banda, contempla totes les despeses possibles, és a dir, cap despesa no queda sense classificar. En segon lloc, les categories són mútuament excloents, és a dir, una despesa no pot complir simultàniament les condicions de més d'una categoria. Ambdues característiques es recullen gràficament a la següent figura:

FIGURA 3. CATEGORIES I DESPESA EN FUNCIÓ DE LA POBLACIÓ BENEFICIADA



Font: Elaboració pròpia.

²⁰ Com s'explica més endavant, aquest tipus de despesa es pondera. Això suposa que, a diferència d'altres estudis, les transferències a les famílies on no pot separar-se la part d'infants de la d'adults no s'assigna en la seva totalitat a un d'ells. També implica, per exemple, que els ajuts per maternitat s'atribueixen tant a la mare com al nen o nena.

En tercer lloc, aquestes categories són coherents amb els ponderadors anteriorment definits, de manera que a cada una d'elles li correspon un sol tipus de ponderador per defecte, com es recull en el següent quadre.

En el cas de partides i programes de despesa la ponderació dels quals no sigui evident o ajustada amb el criteri de grups d'edat, especialment en els casos c), d) i e), sempre és possible millorar l'esmentada ponderació utilitzant dades de l'administració que permetin una ponderació de la despesa destinada a la infància més adequada.

QUADRE 2. CORRESPONDÈNCIA ENTRE TIPUS DE DESPESA I PONDERADORS

Categoria de despesa en funció del potencial beneficiari	Ponderador
a) Es requereix la presència legal o natural d'infants o activitats relacionades específicament amb infants, però no la d'adults	El 100% s'assigna a la infància
b) Es requereix la presència legal o natural d'adults però no la d'infants	El 100% s'assigna als adults
c) Es requereix la presència tant d'adults com d'infants	S'assigna segons el pes de cada grup d'edat en aquest col·lectiu particular
d) No és imprescindible l'existència de cap grup d'edat (infants/adults) i està dirigit al total de població	S'assigna segons el pes de cada grup d'edat en la població total
e) No és imprescindible l'existència de cap grup d'edat (infants/adults) i està dirigit a un subconjunt de població	S'assigna segons el pes de cada grup d'edat en aquest col·lectiu o subconjunt particular

Font: Elaboració pròpia.

Finalment, això permet calcular diverses opcions de despesa en la infància:

- 1) La despesa estricta en la infància, que reflectiria l'orientació proinfància o proadults derivada només de l'orientació de les polítiques de despesa. Seria la categoria a) més la c) de la classificació anterior (en termes relatius).
- 2) La despesa ampliada en la infància, que reflectiria l'orientació proinfància o proadults derivada de l'orientació de les polítiques de despesa i de les distribucions de població (diferents a la general) de determinats col·lectius. Seria la suma de les categories a), c) i e) (de nou, en termes relatius).
- 3) La despesa total en la infància, que indicaria quant es gasta realment en tot allò que de forma exclusiva o compartida beneficia la infància. Seria la suma de les categories a), c) d) i e).

QUADRE 3. DEFINICIONS I SIGNIFICAT DE DESPESA EN LA INFÀNCIA SEGONS CATEGORIES DE DESPESA

Definició	Significat	Categories
Despesa estricta	Mesura si la despesa és proinfància o proadults, com a conseqüència només de l'orientació de les polítiques de despesa	a) + c)
Despesa ampliada	Mesura si la despesa és proinfància o proadults, com a conseqüència de l'orientació de les polítiques de despesa i de les distribucions particulars de població de determinats col·lectius	a) + c) + e)
Despesa total	Mesura quant es gasta realment en tot allò que de forma exclusiva o compartida beneficia a la infància	a) + c) + d) + e)

Font: Elaboració pròpia.

3.4. DESPESES TRIBUTÀRIES

A més de les despeses incloses en els pressupostos, les administracions públiques també realitzen polítiques dirigides a la infància a través dels denominats beneficis fiscals, vistos des del punt de vista dels contribuents, o despeses tributàries o fiscals, des del punt de vista de l'administració²¹. S'entén per despesa fiscal *"la disminució d'ingressos tributaris (...) com a conseqüència de l'existència d'incentius fiscals orientats a l'assoliment de determinats objectius de política econòmica i social"*²². Encara que no passa a tots els països, a Espanya els diferents nivells de l'administració tenen l'obligació d'incloure una estimació d'aquestes despeses fiscals en els seus respectius pressupostos²³.

La importància de les despeses fiscals a l'hora d'avaluar les polítiques cap a la infància és fàcil d'entendre. En primer lloc, en el cas particular d'Espanya, perquè les despeses fiscals han assolit un volum considerable: en els Pressupostos Generals de l'Estat (PGE) de 2017 sumen gairebé 32 mil milions d'euros, davant un total de 318 mil milions que suposa la despesa no financera consolidada. En segon lloc, perquè precisament algunes de les polítiques orientades a la infància, especialment del govern central en el cas espanyol, es realitzen a través d'aquestes despeses fiscals. Pensi's, per exemple, en les deduccions per maternitat o per família nombrosa en l'IRPF, o en l'exempció d'impostos de què gaudeixen les prestacions

i ajuts públics vinculats al naixement, adopció, acolliment o cura de fills menors d'edat. Si no es tenen en compte aquestes despeses fiscals, part de les polítiques cap a la infància quedarien ocultes.

La proposta consistiria a tractar les despeses fiscals exactament igual que la resta de les despeses, repartint el seu import amb els mateixos criteris que es reparteixen les despeses directes. Tanmateix, encara que el concepte general és clar, la delimitació en cada cas no està exempta de problemes, i la quantificació i el tractament concret té algunes peculiaritats. Una mostra d'aquesta dificultat és que, excepte en el cas de Gal·les i de forma molt limitada, a la resta dels països no es fa un repartiment d'aquest tipus de despesa.

3.5. CLASSIFICACIÓ DE DESPESES I INDICADORS

Igual que s'ha fet en altres països, creiem que és interessant realitzar una classificació sectorial de la despesa total en la infància (educació, salut, benestar social, etc.), relacionada, a més, amb els grups de drets de l'infant. Així mateix, també és important proporcionar els indicadors habituals: en percentatge del PIB, de la despesa, per infant, índex de focalització (similar al realitzat al Salvador), etc. ■

²¹ D'ara endavant s'utilitzarà aquesta expressió que resulta més conforme amb l'objectiu del present estudi.

²² Segons la definició que figura en la Memòria de Beneficis Fiscals que acompanya als PGE de cada any.

²³ El mandat està recollit a l'article 134.2 de la Constitució Espanyola, així com en la Llei General Pressupostària i en diferents normes d'àmbit autonòmic.

4. APLICACIÓ ALS PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT

4.1. ALGUNS ASPECTES METODOLÒGICS

En aquesta secció aplicarem la metodologia anteriorment descrita als pressupostos de 2017 de l'Administració General de l'Estat (posteriorment es realitza per a Catalunya). Aquesta aplicació constitueix un exercici pilot d'ús de la proposta que, en tot cas, pot ser millorada en el futur amb aportacions i suggeriments dels usuaris de la metodologia i de la mateixa administració.

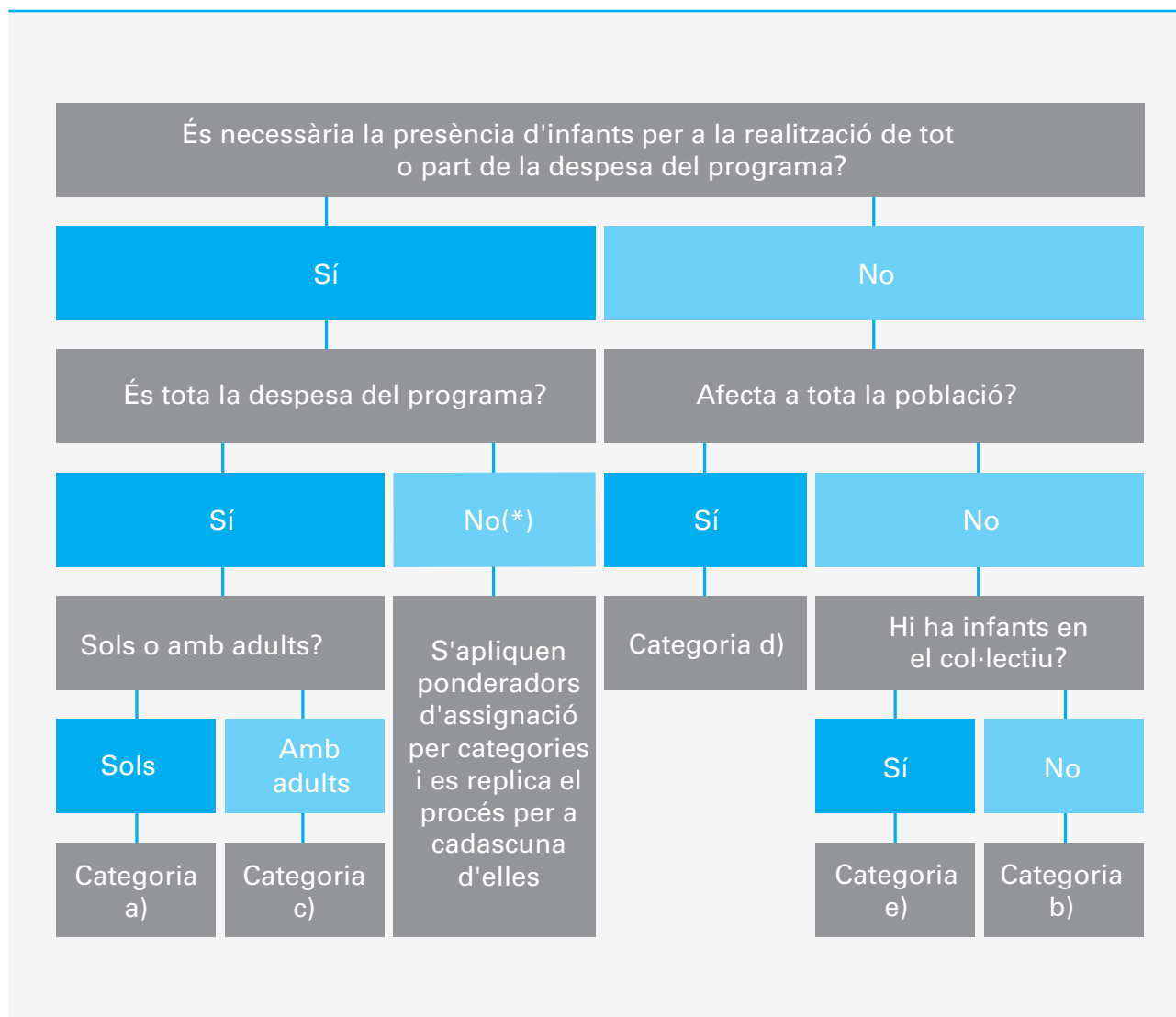
En primer lloc, es pot assenyalar que la despesa s'assigna a l'administració que l'executa, la qual cosa és important en un país tan descentralitzat com Espanya, on de fet bona part de les competències i despeses que incideixen directament en la infància (salut o educació) estan transferides a les comunitats autònomes. En particular, es tracta de 231 programes i 14.785 partides de despesa, de les quals s'han eliminat: 1) les transferències internes per evitar duplicitats; 2) la variació d'actius i passius financers; 3) les transferències, tant corrents com de capital, a les comunitats autònomes, a les corporacions locals i a l'exterior, ja que, com s'ha assenyalat, la despesa s'assigna a l'administració que l'executa. Tot i així, en aquests primers exercicis s'ha contemplat la classificació de les transferències entre administracions en una anàlisi per separat, donat l'interès i la importància dels fluxos econòmics entre administracions en el nostre model d'Estat.

En segon lloc, en aquesta aplicació concreta als PGE d'Espanya, igual com possiblement passarà en d'altres, hi ha programes que es poden descompondre, de manera directa o indirecta, per determinar amb més precisió quina part dels mateixos s'assigna a cada una de les categories (a-i) anteriorment descrites. Quan això és possible, hem preferit fer-ho així, ja que en cas contrari es podrien assignar de forma equivocada determinades despeses a determinades categories. Per exemple, en el programa "esport en edat escolar i universitat" una possibilitat és assignar-lo a la categoria e) (que es dirigeix a un col·lectiu concret i cap grup d'edat no és necessari dins d'aquest col·lectiu) i utilitzar com a ponderador el percen-

tatge d'alumnes de 0-17 anys en el total d'alumnat. Però en realitat, no seria correcte, ja que cada despesa que es realitza en la infància o en els adults en l'esmentat programa requereix la presència d'un col·lectiu o un altre. En altres paraules, classificar-lo com a categoria e) no seria metodològicament correcte, sinó el resultat de treballar amb un determinat nivell d'agregació en els pressupostos.

A la pràctica, tot això ens ha portat a haver d'utilitzar dos tipus de ponderadors. Uns, els habituals i ja comentats a les pàgines anteriors, la utilitat dels quals és assignar quina part correspon a la infància en les despeses de cada categoria. Altres, per separar, quan ha estat possible, partides de despeses que, a causa del seu nivell d'agregació, en realitat afecten diverses categories. Els primers són el que podríem anomenar ponderadors d'assignació per edats i els segons d'assignació per categories.

El procés d'assignació dels programes a cada categoria es reflecteix en l'arbre de decisió de la Figura 4, de manera que seguint aquest arbre queda classificat cadascun d'aquests programes. Aquells que corresponen a la categoria a) serien les despeses orientades en la seva totalitat a la infància i el seu ponderador d'assignació seria 1. Un exemple són les despeses en educació infantil. La categoria b) són les despeses exclusivament en adults i el seu ponderador és zero. Com a exemple pot assenyalar-se el cas de les pensions per jubilació. Les despeses corresponents a la categoria c) són les despeses mixtes, que requereixen la presència tant d'infants com d'adults. El seu ponderador seria el pes d'aquells en el col·lectiu de referència. Per exemple, els ajuts per maternitat, on el ponderador seria 0,5. Les despeses de la categoria d) són les que beneficien tota la població (espanyola en aquest cas), sense ser necessària la presència de cap grup d'edat. El seu ponderador és el pes que té la infància a Espanya (18%). Un exemple és la despesa en defensa. Finalment, les despeses de la categoria e) són similars a les anteriors però no afecten tota la població espanyola, sinó un subconjunt d'aquesta. El seu ponderador és el pes de la infància en l'esmentat col·lectiu i, com a exemple, trobem les despeses en una regió concreta realitzades directament per l'administració central.

FIGURA 4. ARBRE DE DECISIÓ PER IDENTIFICAR LA CATEGORIA DELS PROGRAMES DE DESPESA


Font: Elaboració pròpia.

Els més problemàtics són aquells programes que requereixen la presència d'infants però no en tot el programa. Són els assenyalats amb un asterisc en l'arbre de decisió anterior. En aquest cas s'ha intentat subdividir el programa corresponent amb els ponderadors de categories per poder identificar cada una d'elles. Un exemple són les despeses del programa "Formació del Personal de l'Administració de Justícia". Com a indicador indirecte per poder subdividir aquest programa s'han utilitzat el nombre d'assumptes als diversos jutjats. El pes assignat del total d'aquest programa a la categoria a) és el nombre d'assumptes als jutjats de menors sobre el total d'assumptes. Per a la categoria b) els jutjats que només afecten els adults (és necessària la seva

presència però no la d'infants), com els tribunals militars, o els de violència contra la dona. Finalment, per a la categoria d) s'ha fet servir el pes d'assumptes en jutjats on no és en realitat imprescindible cap grup d'edat concret, com els jutjats mercantils o de primera instància. Un altre exemple és el programa "Esport en edat escolar i a la Universitat". Per separar-lo en categories a) i b) s'ha utilitzat el pes dels alumnes en educació primària, secundària, batxillerat, qualificació professional inicial i formació professional bàsica i mitjana sobre el total d'alumnes, exceptuant l'educació infantil i l'educació a distància, ja que en general no són usuaris d'activitats esportives.

FIGURA 5. CAPTURA DE PANTALLA DE LA PESTANYA DE PROGRAMES DE L'EINA APLICACIÓ DE LA METODOLOGIA ALS PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT 2017

1	A Programa	R S T U V Porcentaje que va a la infancia					W Observaciones	X Derechos
		total	a	c	d	e		
3	111M Gobierno del Poder Judicial	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0	Se divide el gasto porque existe una parte del mismo en el que es imprescindible la presencia de menores. Se aplica a todos los programas de justicia.	3 Derecho a la {3
4	111N Dirección y Servicios Generales de Justicia	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
5	111O Selección y formación de jueces	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
6	111P Documentación y publicaciones judiciales	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
7	111Q Formación del Personal de la Administración de Justicia	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
8	111R Formación de la carrera fiscal	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
9	112A Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
10	113M Registros vinculados con la Fe Pública	6,0	0,5	0,0	5,5	0,0		3 Derecho a la {3
11	121M Administración y Servicios Generales de Defensa	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la {3
12	121N Formación del Personal de las Fuerzas Armadas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0		3 Derecho a la {3
13	121O Personal en reserva	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
14	122A Modernización de las Fuerzas Armadas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
15	122B Programas especiales de modernización	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
16	122M Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
17	122N Apoyo Logístico	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
18	131M Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
19	131N Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
20	131O Fuerzas y Cuerpos en reserva	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
21	131P Derecho de asilo y apátridas	25,0	0,0	0,0	0,0	25,0	Peso de los menores en la solicitud de protección internacional.	3 Derecho a la {3
22	132A Seguridad ciudadana	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
23	132B Seguridad vial	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
24	132C Actuaciones policiales en materia de droga	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
25	133A Centros e Instituciones Penitenciarias	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
26	134M Protección Civil	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
27	135M Protección de datos de carácter personal	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	3 Derecho a la {3	
28	141M Dirección y Servicios Generales de Asuntos Exteriores	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	9 Otros bienes {9	
29	142A Acción del Estado en el exterior	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	9 Otros bienes {9	
30	142B Acción diplomática ante la Unión Europea	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	9 Otros bienes {9	
31	143A Cooperación para el desarrollo	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	2 Derecho al de 2	
32	144A Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	2 Derecho al de 2	
33	144B Cooperación, promoción y difusión educativa en el exterior	18,0	0,0	0,0	18,0	0,0	2 Derecho al de 2	
34	211M Pensiones contributivas de la Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 Derecho a la {1	
35	211N Pensiones de Clases Pasivas	7,0	0,0	0,0	0,0	7,0	Es la mitad del peso que tienen las pensiones a familiares.	1 Derecho a la {1
36	211O Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Podría haber familiares menores beneficiados, pero se entienden marginales.	1 Derecho a la {1
37	212M Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	Se entiende que la mayor parte son las pensiones no contributivas (las prestaciones asistenciales como las otorgadas a residentes en el extranjero son cantidades pequeñas). Las prestaciones familiares irían en el programa 221M.	1 Derecho a la {1
38	212N Pensiones de guerra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		1 Derecho a la {1
39	212O Gestión y control de los complementos a mínimos de pens	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		1 Derecho a la {1
40	219M Gestión de las prestaciones económicas de Seguridad Social	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	Es el peso de los menores en todos los programas gestionados.	1 Derecho a la {1
41	219N Gestión de pensiones de Clases Pasivas	6,5	0,0	0,0	0,0	6,5	Se calcula el peso a partir de cada uno de los programas gestionados.	1 Derecho a la {1
42	221M Subsidios de incapacidad temporal y otras prestaciones económicas	21,9	8,0	13,9	0,0	0,0	Reparto según los datos de subsidios por IT en los PGE y las prestaciones del M. Empleo y S. Social.	1 Derecho a la {1
43	222M Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo	7,0	0,0	7,0	0,0	0,0	El porcentaje que va a menores es por las ayudas familiares (hijos discapacitados, parto múltiple).	1 Derecho a la {1

Quant a la classificació de drets de la infància, s'han utilitzat categories, com es recull en el següent quadre. zats els quatre grups de drets bàsics, dividits en diverses

QUADRE 4. CLASSIFICACIÓ SEGONS ELS DRETS DE LA INFÀNCIA

Grup	Subgrup
1 Dret a la supervivència	11 Alimentació, 12 Habitatge i infraestructures bàsiques, 13 Salut, 14 Assistència social i 15 Benestar econòmic
2 Dret al ple desenvolupament	21 Educació, 22 Cultura i lleure, 23 Polítiques de joventut i 24 Desenvolupament econòmic i mediambiental
3 Dret a la protecció	31 Drets bàsics, 32 Protecció, 33 Seguretat i 34 Justícia
4 Dret a la participació	41 Informació i 42 Participació
9 Altres béns públics	99 Altres béns públics

Font: Elaboració pròpia.

Referent a la delimitació de les despeses fiscals, ens hem ajustat a les definicions que s'utilitzen en la Memòria de Beneficis Fiscals que acompanya als PGE. Aquestes definicions són el resultat, d'una banda, de l'experiència en l'elaboració d'aquests pressupostos i, per un altre, de l'adaptació de doctrines i pràctiques internacionals. Les condicions que s'imposen a una norma tributària per ser considerada despesa fiscal es recullen en la mateixa Memòria de Beneficis Fiscals²⁴.

Per a la quantificació, ens hem ajustat a les xifres ja publicades en els diferents pressupostos de beneficis fiscals, tant estatal com de les comunitats autònomes. Respecte al seu tractament, es diferencien dos grups de despeses fiscals atenent l'impost que dona origen als mateixos. El primer grup el constitueixen els impostos en els quals hi ha despeses fiscals que afecten directament la infància. Són, principalment, l'IRPF i l'IVA en el cas de l'Estat, i aquests dos més l'impost sobre successions i donacions en el cas de les comunitats autònomes. En aquests tres casos s'analitzen cada una de les despeses fiscals que s'estimen dins de cada figura per determinar a quina de les cinc categories (a, b, c, d o e) pertany i en quina proporció. El segon grup està format per les despeses fiscals procedents d'altres figures tributàries tant d'àmbit estatal (impost de societats, impost sobre la renda dels no residents, impostos especials, impost sobre primes d'assegurança, taxes), com a autonòmic (impost sobre transmissions patrimonials,

impostos ecològics), en les quals la despesa fiscal té un caràcter general i, per tant, afecta la infància en la mateixa mesura que la resta de la població. En aquests casos el tractament serà el mateix (cas d) que es fa servir per als programes generals de despesa.

4.2. PRINCIPALS RESULTATS²⁵

L'aplicació de la metodologia indicada als PGE de 2017 llança com principals resultats els següents²⁶. En primer lloc, la despesa total en la infància realitzada per l'Estat ascendeix a 18,5 mil milions d'euros (quadre 5). Aquesta xifra amb prou feines suposa un 7,05% de la despesa total i un 1,66% del PIB; uns 2.218 euros anuals per infant. Una de les causes que aquesta xifra sigui tan reduïda, en comparació a les estimacions d'altres països, és que Espanya és un país molt descentralitzat i bona part de la despesa que afecta la infància, com l'educació o la salut, el realitzen les comunitats autònomes. De fet, l'índex de focalització és 39,29; és a dir, que està molt per sota de 100, el que mostra que la despesa que fa l'administració central es dirigeix fonamentalment als adults.

Del total de despesa en la infància, la major part (78%) correspon a la categoria d) (béns públics globals), mentre que la despesa exclusivament dirigida a la infància (categoria a) és només el 5%, la qual cosa de nou s'explica, en part,

QUADRE 5. DESPESA DIRECTA EN LA INFÀNCIA (PGE)

Despesa	Per categoria					Total
	A (Infància)	B (Adults)	C (Infància + Adults)	D (General)	E (Col·lectius/ territoris)	
Total (milers)	942.533	169.975.278	4.116.297	80.189.127	7.501.602	262.724.839
Total infància (milers)	942.533	0	2.060.496	14.434.213	1.097.055	18.534.309
Infància (% total despesa)	0,36	0	0,78	5,49	0,42	7,05
Infància (% PIB)	0,08	0	0,18	1,30	0,10	1,66
Infància (€ per infant)	112,82	0	246,64	1727,76	131,32	2218,54
Índex focalització: 39,29						

Font: Elaboració pròpia.

²⁴ Aquestes condicions serien les següents: que la norma es desviï de forma intencionada de l'estructura bàsica de l'impost; que sigui un incentiu que estigui dirigit a un determinat col·lectiu de contribuents o a una activitat econòmica concreta; que existeixi la possibilitat legal d'eliminar la despesa fiscal o canviar la seva definició; que no es compensi amb alguna altra figura del sistema fiscal; que no estigui motivada per convencions tècniques, comptables, administratives o lligades a convenis fiscals internacionals; i que no tingui com a propòsit simplificar o facilitar el compliment de les obligacions fiscals.

²⁵ Aquests resultats es corresponen amb la primera versió de l'anàlisi dels PGE de l'any 2017. Per a posteriors versions, actualitzacions o millores d'aquesta anàlisi, alguns resultats poden no coincidir.

²⁶ S'exclouen les transferències esmentades anteriorment. La població és a 1 de gener de 2017 i el PIB de 2017 és la previsió realitzada per a aquell any per l'Institut Nacional d'Estadística.

per la tipologia de la despesa que fa l'administració central deguda al repartiment de competències.

Respecte a la despesa tributària, es pot assenyalar, en primer lloc, que Espanya també és un país molt descentralitzat quant als ingressos. Existeixen impostos compartits en els quals les comunitats autònomes tenen un elevat percentatge de participació (50% en IRPF i IVA o 58% en els impostos especials) i tenen certa capacitat normativa sobre alguns d'ells, mentre que d'altres estan cedits a les comunitats autònomes (impost sobre el patrimoni o impost sobre successions i donacions). Doncs bé, igual com en la despesa directa, en el tributari ens referirem a l'executat per l'administració corresponent, en aquest cas l'administració central. Per exemple, en el cas de l'IVA, ja que aquesta rep un 50% de la recaptació, només s'assigna el 50% del total de despesa tributària realitzada en aquest impost. Per descomptat, aquells tributs o mesures nor-

matives que només afectin els impostos rebuts per una administració, es consideren en exclusiva d'aquesta.

En el cas de l'administració central, la despesa tributària en la infància és aproximadament un terç del que suposa la seva despesa directa, 6,5 mil milions d'euros (quadre 6). Aquesta xifra representa un 20,24% del total de despesa tributària, un 0,58% del PIB; al voltant de 772 euros per nen. Al contrari del que succeïa amb la despesa directa, l'índex de focalització (112,7) indica que la despesa tributària té una orientació proinfància.

Encara que la major part de la despesa tributària també pertany a la categoria d), en aquest cas el dirigit exclusivament a la infància augmenta fins al 8%, i el pes de la categoria c), que exigeix també la presència d'infants, augmenta des de l'11% anterior al 18%.

QUADRE 6. DESPESA TRIBUTÀRIA

Despesa	Per categoria					Total
	A	B	C	D	E	
Total (milers)	512.150	2.693.290	2.292.880	26.240.830	128.450	31.867.600
Total infància (milers)	512.150	0	1.191.680	4.723.350	21.720	6.448.900
Infància (% total despesa tributària)	1,61	0	3,74	14,82	0,07	20,24
Infància (% PIB)	0,05	0	0,11	0,42	0,00	0,58
Infància (per infant)	61,30	0	142,64	565,38	2,60	771,93
Índex focalització: 112,71						

Font: Elaboració pròpia.

La major part de la despesa tributària en la infància es localitza en l'IVA (53% del total) i, en especial, en el tipus reduït del (23% del total) (quadre 7). A nivell individual, el pes més gran de la despesa en la infància correspon al tipus reduït d'"hostaleria i restauració" (8,2%), seguit del tipus reduït en

"aliments i begudes" i en "compra d'habitatge nou" (5,6% i 4,6%, respectivament) i a l'exempció en educació (4,7%). L'IRPF és el segon impost amb més despesa tributària en la infància (32% del total), destacant les deduccions per família nombrosa (6,8%) i maternitat (6,1%).

QUADRE 7. DESPESA TRIBUTÀRIA: PARTIDES MÉS RELLEVANTS

Partida	% sobre el total de despesa tributària en la infància
IRPF	32,84
Deducció maternitat	6,09
Deducció família nombrosa	6,84
Deducció habitatge habitual	3,29
IVA	52,83
Exempció educació	4,73
Exempció sanitat	3,21
Tipus reduït	22,72
Hostaleria	8,21
Aliments i begudes	5,56
Compra habitatge	4,59
Tipus superreduït	7,54
Aliments i begudes	3,34
Salut	3,28

Font: Elaboració pròpia.

Si tenim en compte el total de despesa, tant directa com tributària, la xifra ascendeix a 25 mil milions, la qual cosa suposa el 8,5% del total de despesa realitzada per l'Estat i el 2,2% del PIB; 2.990 euros per infant (quadre 8). L'índex de focalització se situa en 47,23, mostrant que fins i tot si es té en compte la despesa tributària, la despesa és clarament proadulta.

QUADRE 8. DESPESA TOTAL: DIRECTA I TRIBUTÀRIA

Despesa	Total
Total (milers)	294.592.439
Total infància (milers)	24.983.209
Infància (% total despesa)	8,48
Infància (% PIB)	2,24
Infància (€ per infant)	2.990,47
Índex focalització: 47,23	

Font: Elaboració pròpia.

D'altra banda, si analitzem la tipologia de despesa, segons la classificació en despesa estricta, ampliada i total (quadre 3), pot constatar-se com únicament el 16% de la despesa directa de la que es beneficien els infants és despesa estricta en la infància i només un 22% és despesa ampliada (quadre 9). És a dir, més de les tres quartes parts corresponen a despesa que no va dirigida específicament a la infància, sinó al conjunt de la població, de la qual formen part. En el cas de la despesa tributària el pes de la despesa específicament orientada a la infància és superior (un 26%).

Al contrari, si s'observa la despesa en adults (quadre 10), més de dos terços de la despesa directa és despesa estricta —específicament orientada als adults— mentre que únicament el 27% procedeix de despeses que beneficien tota la població. En la despesa tributària succeeix el contrari, la gran majoria (84%) és producte de despeses que beneficien el conjunt. En qualsevol cas, és interessant notar com del total de despesa, la gran majoria del que es beneficia la infància no és despesa específicament orientada als infants, mentre que sí que ho és en el cas dels adults. Això posa de manifest que l'orientació pel que fa a grups d'edat (estricta) de les polítiques de despesa del govern central està clarament dirigida als adults, conseqüència inevitable, al seu torn, del repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

QUADRE 9. TIPOLOGIA DE DESPESA: INFÀNCIA (MILERS)

Tipus de despesa	Directo		Tributario		Total	
	Milers €	%	Milers €	%	Milers €	%
Despesa estricta (a+c)	3.003.029	16,2	1.703.830	26,4	4.706.859	18,8
Ampliada (a+c+e)	4.100.084	22,1	1.725.550	26,8	5.825.634	23,3
Total (a+c+d+e)	18.534.297	100,0	6.448.900	100,0	24.983.197	100,0

Font: Elaboració pròpia.

QUADRE 10. TIPOLOGIA DE DESPESA: ADULTS (MILERS)

Tipus de despesa	Directo		Tributario		Total	
	Milers €	%	Milers €	%	Milers €	%
Despesa estricta (b+c)	172.031.079	70,4	3.794.490	14,9	175.825.569	65,2
Ampliada (b+c+e)	178.435.626	73,1	3.901.220	15,3	182.336.846	67,6
Total (b+c+d+e)	244.190.540	100,0	25.418.700	100,0	269.609.240	100,0

Font: Elaboració pròpia.

Finalment, si observem la classificació per drets, la major part de la despesa es refereix al grup del dret a la supervivència i a altres béns públics, 31% i 32%, respectivament, del total de despesa²⁷ (quadre 11). El grup del dret al ple desenvolupament ocupa la tercera posició, amb un 25,6% i finalment el dret a la protecció suposa un 11,6%. A nivell individual, el

més important és el que hem denominat “desenvolupament econòmic i mediambiental” (19,7%), seguit de “benestar econòmic” (18,5%), “seguretat” (10,2%), “educació” (4,9%) i “salut” (4,8%). Com pot comprovar-se, una vegada més aquests resultats reflecteixen la distribució de competències entre l’administració central i les comunitats autònomes.

²⁷ En els PGE no hem identificat cap programa que incideixi en el dret a la participació. D'altra banda, es pot assenyalar que la identificació amb els diversos drets no és automàtica, sinó que té un component d'arbitrarietat que és inevitable, per dues raons. D'una banda, perquè en algunes partides no està molt clara la seva assignació a un o altre de dret, i, en segon lloc, perquè algunes incideixen en diversos drets i, en aquests casos, hem preferit assignar-lo a aquell que consideràvem de més pes a la partida corresponent. Una alternativa hauria estat ponderar-la i assignar-la a diversos drets, però la descartem per la impossibilitat de trobar uns ponderadors que ens semblessin adequats.

QUADRE 11. DESPESA TOTAL PER DRETS (MILERS)

Dret	Despesa directa	Despesa tributària	Total	% Total
1 Despesa tributària	3.575.311	4.178.660	7.753.971	31,04
11 Alimentació	2.877	574.010	576.887	2,31
12 Habitatge i infraestructures bàsiques	3.531	700.920	704.451	2,82
13 Salut	765.683	431.710	1.197.393	4,79
14 Assistència social	438.834	202.920	641.754	2,57
15 Benestar econòmic	2.364.386	2.269.100	4.633.486	18,55
2 Dret al ple desenvolupament	4.150.495	2.252.100	6.402.595	25,63
21 Educació	918.113	305.000	1.223.113	4,90
22 Cultura i lleure	153.173	93.040	246.213	0,99
23 Polítiques de joventut	5.374	0	5.374	0,02
24 Desenvolupament econòmic i mediambiental	3.073.835	1.854.060	4.927.895	19,72
3 Dret a la protecció	2.893.029	0	2.893.029	11,58
31 Drets bàsics	7.530	0	7.530	0,03
32 Protecció	18.446	0	18.446	0,07
33 Seguretat	2.561.266	0	2.561.266	10,25
34 Justícia	305.787	0	305.787	1,22
9 Altres béns públics	7.915.474	18.140	7.933.614	31,76
99 Altres béns públics	7.915.474	18.140	7.933.614	31,76
Total	18.534.309	6.448.900	24.983.209	100,00

Font: Elaboració pròpia.

5. APLICACIÓ ALS

PRESSUPOSTOS DE CATALUNYA

5.1. PRINCIPALS RESULTATS²⁸

L'aplicació de la mateixa metodologia als pressupostos de Catalunya de 2017 ofereix els resultats que s'indiquen a continuació²⁹. Tal com s'assenyala en l'anterior apartat, dedicat als Pressupostos Generals de l'Estat (PGE), aquesta anàlisi constitueix un primer exercici d'ús de la metodologia exposada en aquest document, exercici d'estimació que pot ser millorat per posteriors aportacions de l'administració i altres experts i usuaris de l'eina.

En primer lloc, la despesa total en la infància és d'uns 7.700 milions d'euros (quadre 12), la qual cosa suposa un 29,3% de la despesa total i un 3,47% del PIB autonòmic; uns 5.567 euros a l'any per infant. Com pot comprovar-se, són xifres notablement superiors a les corresponents a

l'Estat central, el que obeeix a què, com ja s'ha assenyalat en diverses ocasions, bona part de la despesa que afecta a la infància (com és el cas de l'educació o la sanitat) la realitzen les comunitats autònomes. Com a conseqüència d'això, l'índex de focalització és de 156,3 (39,29 en l'Estat central); molt per sobre de 100, el que posa de manifest que bona part de la despesa que realitza la Generalitat de Catalunya s'orienta especialment a la infància.

De fet, la major part (77%) correspon a la categoria a) (exclusivament dirigit a la infància), en contrast amb el que succeeix amb l'Estat central, on la majoria (78%) correspon a la categoria d) (béns públics globals); categoria que en el cas de Catalunya ocupa un 22% del total de despesa en la infància. La resta de categories pràcticament no tenen cap rellevància.

QUADRE 12. DESPESA DIRECTA EN LA INFÀNCIA. CATALUNYA (2017)

Despesa	Per categoria					Total
	A	B	C	D	E	
Total (milers)	6.002.297	10.574.621	26.885	9.203.850	703.944	26.511.597
Total infància (milers)	6.002.297	0	13.443	1.730.324	33.642	7.779.706
Infància (% total despesa)	22,6	0	0,1	6,5	0,1	29,3
Infància (% PIB)	2,68	0	0,01	0,77	0,02	3,47
Infància (€ per infant)	4.295	0	10	1.238	24	5.567

Índex de focalització: 156,3

Font: Elaboració pròpia.

²⁸ Com en el cas anterior, aquesta aplicació constitueix un exercici pilot d'ús de la proposta.

Aquest exercici pot ser millorat en el futur amb aportacions i suggeriments dels usuaris de la metodologia i de la mateixa administració.

²⁹ De nou, s'exclouen les transferències descrites en l'epígraf anterior. La població és a 1 de gener de 2017 i el PIB de 2017 és el de 2016 actualitzat a 2017 amb la previsió de creixement per a aquell any del conjunt del país per l'Institut Nacional d'Estadística.

Respecte a la despesa tributària, ens referirem al que correspon a Catalunya tant pel que fa a la seva participació en els impostos compartits —fonamentalment IRPF i IVA en aquest àmbit— encara que la normativa que origina la despesa sigui d'ordre estatal, com al derivat de mesures normatives pròpies. Els resultats indiquen una despesa tributària en la infància d'uns 1.188 milions, al voltant d'un 15% del que suposa la seva despesa directa (quadre 13).

Aquesta xifra representa un 11,6% del total de despesa tributària, un 0,53% del PIB; 850 euros per infant. Al contrari del que succeïa amb la despesa directa i del que passa en el cas de l'Estat central, l'índex de focalització (61,6) mostra que la despesa tributària té una orientació proadults. Gairebé tota la despesa tributària en la infància (un 78% del total) pertany a la categoria d), mentre que el dirigit exclusivament a la infància suposa el 9%.

QUADRE 13. DESPESA TRIBUTÀRIA. CATALUNYA (2017)

Despesa	Per categoria					Total
	A	B	C	D	E	
Total (milers)	111.840	4.611.660	137.200	4.953.500	466.800	10.281.000
Total infància (milers)	111.840	0	65.190	931.280	80.210	1.188.520
Infància (% total despesa)	1,1	0	0,6	9,1	0,8	11,6
Infància (% PIB)	0,05	0	0,03	0,42	0,04	0,53
Infància (€ per infant)	80	0	47	666	57	850
Índex focalització: 61,6						

Font: Elaboració pròpia.

La major part de la despesa tributària en la infància s'origina en la normativa estatal (tipus reduïts en IVA, reduccions en base en IRPF, etc.), mentre que el que obeeix exclusivament a normativa autonòmica suposa el 13,56% del total,

sent els capítols més rellevants la reducció per parentiu en l'impost de successions i donacions (6,53% del total) i la deducció per habitatge habitual (4,51%) (quadre 14).

QUADRE 14. DESPESA TRIBUTÀRIA. PARTIDES MÉS RELLEVANTS DE LA NORMATIVA AUTONÒMICA. CATALUNYA (2017)

Partida	% sobre el total de despesa tributària en la infància
IRPF	5,62
Deducció habitatge habitual (tram autonòmic)	4,51
Impost successions i donacions	6,69
Reducció parentiu	6,53
Total despesa tributària normativa autonòmica	13,56

Font: Elaboració pròpia.

Si sumem ambdues despeses en la infància, directa i tributària, la xifra ascendeix a gairebé 9 mil milions, el que suposa el 24,40 del total de despesa realitzada per la Generalitat de Catalunya, el 4% del PIB i 6.418 euros per any (quadre 15) (en el cas de l'Estat central les xifres eren 8,5%, 2,2% i 2.990, respectivament). L'índex

de focalització se situa en 129,8, indicant que la despesa total és clarament proinfància, al contrari que el de l'Estat central, l'índex del qual és 47,23. És important assenyalar una vegada més que aquesta diferència es deu fonamentalment al repartiment de competències entre les comunitats autònomes i l'Estat central.³⁰

QUADRE 15. DESPESA TOTAL: DIRECTA I TRIBUTÀRIA. CATALUNYA (2017)

Despesa	Total
Total (milers)	36.792.597
Total infància (milers)	8.968.226
Infància (% total despesa)	24,40
Infància (% PIB)	4
Infància (€ per infant)	6.418
Índex focalització: 129,8	

Font: Elaboració pròpia.

Quant a la tipologia de despesa (quadre 16), més de tres quartes parts de la despesa directa és despesa estricta en la infància, mentre que en el cas de la despesa tributària és només el 14,9%, sent la major part despesa en béns que beneficien tota la població. En el cas dels adults

(quadre 17), es reparteixen d'una manera gairebé equitativa, tant per a la despesa directa com la tributària, com l'específicament orientada a ells i el general que beneficia tota la població.

QUADRE 16. TIPOLOGIA DE DESPESA: INFÀNCIA (MILERS). CATALUNYA (2017)

Tipus de despesa	Directa		Tributària		Total	
	Milers €	%	Milers €	%	Milers €	%
Despesa estricta (a+c)	6.015.740	77,3	177.030	14,9	6.192.770	69,1
Ampliada (a+c+e)	6.049.382	77,8	257.240	21,6	6.306.622	70,3
Total (a+c+d+e)	7.779.706	100	1.188.520	100	8.968.226	100

Font: Elaboració pròpia.

³⁰ És interessant assenyalar que els resultats de l'estudi realitzat pel Centro de Estudios Económicos Tomillo, en col·laboració amb UNICEF Comitè Espanyol, indicaven una inversió en la infància, tant en el conjunt d'Espanya com a Catalunya, situada al voltant del 4% del PIB. Si se suma la despesa directa de la Generalitat i de l'Estat central a Catalunya, assumint que l'efectuat per aquest últim es reparteix per CCAA en funció del seu PIB, els nostres resultats donen una xifra sensiblement superior: 5,7%. Si a més se suma la despesa tributària, no tinguda en compte en l'estudi del Centro de Estudios Económicos Tomillo, l'esmentada xifra arriba al 6,8%.

QUADRE 17. TIPOLOGIA DE DESPESA: ADULTS (MILERS). CATALUNYA (2017)

Tipus de despesa	Directa		Tributària		Total	
	Milers €	%	Milers €	%	Milers €	%
Despesa estricta (b+c)	10.588.064	56,5	4.683.670	51,5	15.271.734	54,9
Ampliada (b+c+e)	11.258.365	60,1	5.070.260	55,8	16.328.625	58,7
Total (b+c+d+e)	18.731.892	100	9.092.480	100	27.824.372	100

Font: Elaboració pròpia.

“

Cap estat no pot dir si per donar efectivitat als drets econòmics, socials i culturals està adoptant mesures fins al màxim dels recursos que disposi, com estableix l'article 4, llevat que pugui determinar la proporció dels pressupostos nacionals i d'altres pressupostos que es destinen al sector social i, dins d'aquest, als infants, tant directament com indirecta.

”

Observació General núm. 5 del Comitè dels Drets de l'Infant sobre mesures generals d'aplicació de la Convenció sobre els Drets de l'Infant (2003).

unicef  | per a cada infant