



UNICEF Comité Español

Olga Cantó Sánchez
Luis Ayala Cañón

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE IMPACTO



únete por
la infancia

unicef 

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE IMPACTO

Equipo de investigación:

Olga Cantó Sánchez (Universidad de Alcalá y EQUALITAS)

Luis Ayala Cañón (Universidad Rey Juan Carlos y EQUALITAS)

Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto

AUTORES:

Olga CANTÓ SÁNCHEZ (Universidad de Alcalá y EQUALITAS)
Luis AYALA CAÑÓN (Universidad Rey Juan Carlos y EQUALITAS)

EDITA:

UNICEF Comité Español
C/ Mauricio Legendre, 36
28046 Madrid
Tel.: 913 789 555
sensibilizacion@unicef.es
www.unicef.es

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Huygens Editorial
La Costa, 44-46, át. 1ª
08023 Barcelona
info@huygens.es
www.huygens.es

Las opiniones contenidas en esta publicación son responsabilidad de los respectivos autores y autoras, y no reflejan necesariamente la política y los puntos de vista de UNICEF en su totalidad.

Para la elaboración y publicación de este informe se ha contado con una subvención del Ministerio de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Servicios Sociales, Familias e Infancia.

Derechos de autor sobre todos los contenidos de este informe. Queda permitida su reproducción total o parcial, siempre que se cite la procedencia, utilizando la referencia siguiente: Cantó Sánchez, O. y Ayala Cañón, L. (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*, UNICEF Comité Español, Madrid.

DL B 7637-2014

MARZO 2014

Índice

Nota sobre los autores.....	6
Introducción.....	7
1. La situación económica de la infancia.....	11
1.1. Estratificación social y desigualdad en la infancia.....	12
1.2. Evolución de la pobreza infantil.....	18
1.3. Privación, pobreza y exclusión social en la infancia.....	25
1.4. La pobreza infantil en España en el marco comparado.....	29
2. Políticas públicas y pobreza infantil en España.....	33
2.1. El diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones y su capacidad de reducción de la pobreza.....	33
2.2. La evolución de las políticas públicas familiares.....	35
2.3. El peso de las políticas actuales: gasto económico y perceptores ...	43
2.4. La estructura de rentas de los hogares.....	46
2.5. El impacto de las políticas públicas sobre la pobreza infantil.....	51
3. Posibles reformas de las prestaciones monetarias para reducir la pobreza infantil.....	63
3.1. Las prestaciones familiares españolas en perspectiva comparada ..	63
3.2. Simulación del impacto sobre la pobreza infantil de tres reformas de las prestaciones monetarias por hijo.....	71
4. Conclusiones.....	83
5. Referencias.....	87
Anexo I. Nota metodológica: ¿Qué es EUROMOD y cómo funciona?	91
Anexo II. Descripción detallada de las políticas familiares en vigor en España en 2013 ..	93

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Olga Cantó Sánchez:

Es licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Alcalá y Doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Actualmente, es profesora de Teoría Económica de la Universidad de Alcalá y ha sido investigadora del Instituto de Estudios Fiscales. Sus trabajos se han centrado en el estudio de la distribución y la dinámica de las rentas familiares, la pobreza infantil, el mercado de trabajo y el impacto distributivo de las políticas públicas y han sido publicados en revistas y libros de ámbito tanto nacional como internacional.

Luis Ayala Cañón:

Es licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es Catedrático de Economía en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido Subdirector General del Instituto de Estudios Fiscales. Su labor investigadora se ha centrado en el estudio de la distribución de la renta, la política social y el mercado de trabajo. Es autor de varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

Introducción

El análisis del nivel y la evolución de la pobreza infantil suscita un gran interés cuando se constata que, a pesar de su alto nivel de renta per cápita, algunos países de la OCDE registran una notable incidencia de este problema que, en ciertos casos, incluso ha aumentado durante los últimos años (UNICEF, 2005, 2010a, 2010b, 2013). Siendo varios los estudios empíricos que concluyen que las consecuencias de experimentar pobreza durante la infancia tienden a persistir a lo largo de la vida del individuo, esta tendencia es ciertamente preocupante. Tales efectos a largo plazo de la pobreza infantil están avalados por distintos trabajos. Figari et al. (2009) subrayan la importancia de la evidencia que ofrecen Ermisch et al. (2001) sobre la desventaja que sufren en su vida adulta los niños que crecen en familias pobres y que se refleja en la calidad de sus empleos, en la educación que alcanzan, en la salud y, en general, en su situación social. Otros autores, como Magnuson y Votruba-Drzal (2009), además de incidir en esas dimensiones, muestran que cuando la pobreza es intensa y persistente en el tiempo, hay indicios para pensar que el ambiente familiar se deteriora a través de una menor inversión de tiempo y recursos de los adultos en los niños, lo que inevitablemente genera un menor capital social para el futuro.

Dado el impacto social de la pobreza infantil a medio y largo plazo, el desarrollo adecuado de políticas públicas a favor de la infancia parece hoy una condición necesaria para el aseguramiento de niveles futuros suficientes de bienestar social. Tal objetivo está íntimamente ligado a que en el diseño de políticas públicas nacionales se considere prioritaria la reducción de las tasas de pobreza infantil. En general, las políticas a favor de la infancia pueden ser articuladas de muy diversas maneras. Según Esping-Andersen (1999), las políticas elegidas dependen habitualmente de la tipología del Estado de Bienestar en el que se integra cada país, reflejo de sus prioridades de intervención pública de protección a la infancia. Los objetivos de la Estrategia Europea para el empleo tanto en 2010 como en 2020 han subrayado la necesidad de promover la igualdad de oportunidades en los países de la Unión e incrementar la participación de padres y madres en el mercado de trabajo a través de mejoras en las posibilidades de conciliación laboral y familiar. Como indican Vleminckx y Smeeding (2001), las políticas de empleo juegan un papel clave en la reducción de la pobreza infantil por su elevada correlación con el porcentaje de hogares donde ningún adulto está empleado.

Estas políticas de fomento del empleo han de estar vinculadas a la reducción de barreras a la participación laboral ligadas a la necesidad de conciliar vida laboral y familiar y, con este objetivo, muchos países disponen de políticas de reducción del coste de los hijos a través de reducciones impositivas, prestaciones monetarias o sistemas de cuidados infantiles de carácter público para las familias. En la Unión Europea, como concluyen Corak et al. (2005) y Figari et al. (2009), el peso de las políticas públicas dirigidas a la infancia es muy heterogéneo y así lo es, también, su impacto sobre la pobreza de este colectivo. En todo caso, conviene tener en cuenta el impacto de las políticas generales de impuestos y transferencias no específicamente dirigidas a la infancia, ya que también condicionan de manera relevante las situaciones de bienestar económico de los niños en los países industrializados.

Uno de los rasgos más distintivos de la realidad social española es el riesgo diferencial de pobreza de los hogares con niños. La mayor extensión del empleo de bajos salarios que en otros países, la propensión al endeudamiento de las familias españolas, la especial vulnerabilidad de los hogares monoparentales y, sobre todo, la insuficiencia de la red de protección social, con prestaciones familiares muy bajas, son algunos de los factores que, combinados, dan forma a una de las mayores tasas de pobreza infantil del conjunto de países que forman la Unión Europea. Entre esos factores, tradicionalmente han sido los problemas del mercado de trabajo y la insuficiencia de las prestaciones monetarias los determinantes de las mayores dificultades de los hogares con niños para escapar de la pobreza (Cantó et al., 2007).

Este trabajo tiene como objetivo evaluar el impacto sobre la pobreza infantil de las políticas monetarias actualmente existentes en nuestro país, de manera que los resultados de esta evaluación puedan servir de guía para articular algunas propuestas de mejora de la eficacia y eficiencia de las mismas. Tal objetivo se corresponde con iniciativas de intervención pública recientes, como la aprobación en abril de este año del segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El Plan estará en vigor hasta 2016 y tiene, como primer objetivo, la “mejora de las políticas de infancia a través de la evaluación de su impacto”.

Para abordar este objetivo principal, presentamos, en primer lugar, un análisis de la evolución de la situación económica de los menores desde mediados de la década pasada. Posteriormente, analizamos la relevancia que tiene el diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones, su impacto distributivo y la eficacia de las políticas existentes. Finalmente, a partir de los resultados obtenidos, presentamos un análisis del potencial que tendrían algunas reformas de las políticas de transferencias a la infancia para reducir la pobreza infantil de carácter monetario en nuestro país. Para todo ello, se utiliza EURMOD, un modelo de microsimulación para la Unión Europea de tipo Tax-Benefit (de impuestos y prestaciones), que permite calcular, de manera comparable, los efectos sobre las rentas familiares de cambios en los impuestos, las cotizaciones y las prestaciones sociales¹.

1 Para mayores detalles ver la Nota metodológica en el Anexo I.

El documento se centra en el análisis de los efectos sobre la pobreza infantil de las prestaciones monetarias y los impuestos. No se considera, por tanto, el efecto de los servicios públicos que pueden afectar al bienestar de los hogares con niños, como la educación o la sanidad, entre otros. Estos servicios son muy relevantes en las condiciones de vida de la infancia. Igualmente, tampoco se consideran los impuestos sobre el consumo, de muy difícil imputación a los hogares, que también afectan a las rentas de los hogares con niños, con un impacto generalmente regresivo.

1

La situación económica de la infancia

Uno de los rasgos más distintivos de la realidad social española es el riesgo diferencial de pobreza de los hogares con niños. La vulnerabilidad de la infancia, medida a través de la insuficiencia de los ingresos del hogar, que ya alcanzaba cotas muy altas antes de la detención brusca de la etapa de crecimiento económico prolongada desde mediados de los años noventa hasta el último tercio de la siguiente década, se ha hecho aún mayor con la crisis. Las distintas fuentes de datos que recogen información sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares —empleo, ingresos y condiciones de vida— coinciden en mostrar un retrato muy desfavorable de la situación de los hogares con niños y de la creciente insuficiencia de sus recursos para escapar del riesgo de pobreza.

Tales problemas, como se señaló en la introducción, hunden sus raíces en procesos diversos, cuya interpretación va mucho más allá de la habitual simplificación con la que se vincula el crecimiento de los indicadores agregados de renta nacionales con la supuesta mejora de la población infantil. Este automatismo orilla, sin duda, la singularidad de la infancia, la intermediación de factores como el acceso a prestaciones y servicios de bienestar social o cómo se reparten las rentas dentro de los hogares.

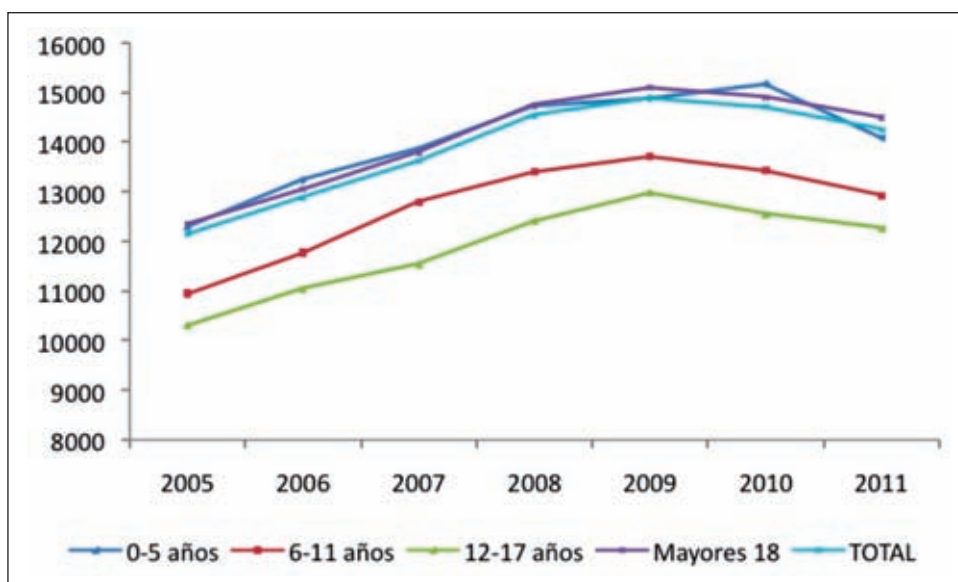
No es fácil trazar una descripción ajustada de los cambios en la pobreza infantil, tanto por la diversidad de sus determinantes como por las dificultades metodológicas inevitables en su medición. A la propia complejidad que implica el estudio de la pobreza desde la distribución de ingresos se añaden las especificidades que supone el estudio de este grupo demográfico, referidas tanto a la adecuación de la variable de referencia en el análisis, la selección de criterios para comparar de forma homogénea hogares con tamaños y características distintas, la selección de líneas de pobreza o la elección de la medida sintética que mejor refleje la situación de los niños. Como han subrayado trabajos anteriores, los niños no tienen poder de decisión sobre el uso de los ingresos del hogar, siendo los adultos los que toman las decisiones de ahorro y consumo (Bradbury *et al.*, 2001). Por otro lado, los estudios habituales que tratan de cuantificar la pobreza asumen un reparto igualitario de los ingresos en el hogar, aceptando que todos los recursos se ponen en común.

Estas dificultades obligan a profundizar en la posición real de los niños en la escala de rentas y a tratar de construir indicadores actualizados de su riesgo de pobreza, diferenciando la situación de la infancia a través de dos vías distintas: por un lado, desde la perspectiva de los hogares se puede trazar una divisoria entre aquellos con y sin niños, mientras que desde la perspectiva individual se pueden analizar de forma diferente la situación de los menores de 18 años y la de las personas mayores de esa edad.

1.1. Estratificación social y desigualdad en la infancia

Como se acaba de señalar, una de las cuestiones más relevantes en la interpretación de los cambios recientes en la vulnerabilidad de la infancia es si se está registrando un empeoramiento de la posición de los niños en la escala de ingresos. Los altos niveles de pobreza de este grupo están, sin duda, asociados a su mayor presencia en la parte baja de la distribución de la renta, en peor situación, por tanto, que la media de la población española y, sobre todo, que los hogares sin niños o las personas mayores de 18 años. ¿Ha empeorado esta situación con la crisis? ¿Se han ampliado las distancias respecto a la renta de otros grupos? ¿Han aumentado las desigualdades dentro de la población infantil?

Gráfico 1. Evolución de la renta media en euros por adulto equivalente
(escala OCDE modificada)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

La cuestión más fácil de responder es la de la evolución de las rentas relativas de la población infantil. La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que se publica anualmente —aunque las rentas se refieren al año anterior—, permite calcular los niveles medios de ingresos de cada

grupo de edad y su evolución desde mediados de la pasada década (Gráfico 1).² Tal como puede apreciarse en el gráfico, en el último año con información disponible (2011), todos los grupos con edades inferiores a 18 años presentaban un nivel medio de ingresos por debajo de la media de la población española, a diferencia de lo que sucede con los mayores de edad. Destaca, sin embargo, la existencia dentro del colectivo de infancia de diferencias remarcables entre los tres grupos de edad (menores de 6 años, entre 6 y 12 años y mayores de 12 años). Se observa un claro perfil de ingresos decreciente con la edad de los niños, presentando el grupo entre 12 y 18 años los niveles de renta media más bajos (un 15% menos que el promedio de la población).

Los datos sobre las rentas medias de cada grupo de edad revelan también el fuerte impacto de la crisis sobre todos los colectivos, con un descenso de los indicadores de todas las categorías de población. En todo caso, de nuevo, llama la atención que han sido los tres grupos menores de 18 años los que han registrado caídas más pronunciadas de sus ingresos desde 2008. A diferencia, sin embargo, de lo que sucede con los niveles de renta de los tres estratos de edad, con una situación más favorable de los niños más pequeños, que han llegado a estar por encima de la media de la población española, la crisis parece haber afectado más precisamente a éstos niños de menor edad que al resto, al registrar desde el comienzo de aquélla un descenso importante de sus ingresos medios.

Los menores niveles de renta de la población infantil suponen una fuente de desigualdad actual que podría ser el germen de la desigualdad de oportunidades futuras. Aunque, como se verá, ésta también se amplía por las diferencias dentro de la propia población infantil, el alejamiento de las rentas de los hogares con niños de las del resto de la sociedad produce una mayor dispersión de los ingresos de las familias en nuestro país que en otros países. La utilización de otro indicador directo de esta desigualdad, como sería la posición de los menores en los distintos quintiles de la distribución de la renta, confirma la peor situación relativa de la población infantil. Si se clasifica a la población en cinco quintiles de renta, destaca la desproporción con la que se distribuyen los niños, de todos los grupos de edad, en los estratos de renta más bajos (Tabla 1, en la página siguiente).

Si se atiende primero a la diferente situación de los menores y los mayores de 18 años –perspectiva individual–, se aprecia nítidamente la sobrerrepresentación de los primeros en el quintil con menos renta –más de uno de cada cuatro menores está en ese estrato– y su menor presencia relativa en el grupo en mejor situación (por debajo del 18%). La crisis, además, ha reforzado esta segmentación, con un crecimiento del porcentaje de menores de edad en el quintil más bajo y una caída de su peso en el segundo quintil. Los indicadores para hogares con niños y sin niños ofrecen un panorama similar, con porcentajes algo más bajos de los primeros en el quintil más pobre pero reduciéndose también el porcentaje de hogares sin niños que hay en la primera decila respecto al observado para los mayores de 18 años. La diferencia, en cualquier

2 Estos datos se han calculado ajustando la renta de cada hogar con la escala de equivalencia de la OCDE modificada.

Tabla 1. Distribución por quintiles de renta equivalente, 2005-2011

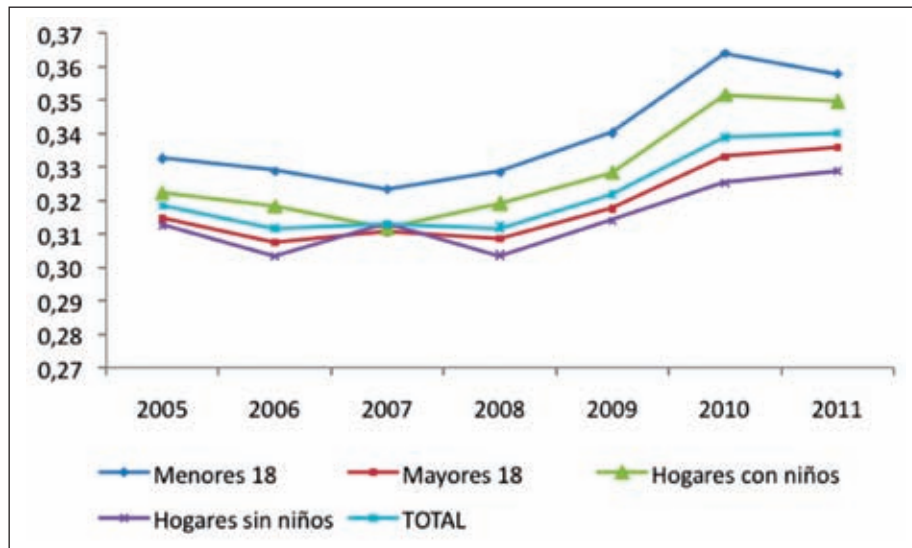
	<i>Menores de 18 años</i>					<i>Mayores de 18 años</i>				
Quintil	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2005	24,5	22,2	19,1	17,4	16,8	19,0	19,6	20,2	20,6	20,7
2006	24,5	21,5	18,7	17,7	17,6	19,1	19,7	20,3	20,5	20,5
2007	24,6	20,6	19,2	17,6	18,1	19,0	19,9	20,2	20,5	20,4
2008	24,8	20,5	19,5	17,6	17,6	19,0	20,0	20,0	20,5	20,5
2009	24,0	21,5	18,6	17,5	18,4	19,2	19,7	20,3	20,5	20,3
2010	25,4	19,3	19,4	18,3	17,6	18,8	20,2	20,1	20,4	20,5
2011	25,7	20,0	19,1	17,4	17,8	18,8	20,0	20,2	20,5	20,5
	<i>Hogares con niños</i>					<i>Hogares sin niños</i>				
Quintil	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
2005	21,4	22,0	20,5	18,5	17,7	18,6	18,0	19,5	21,6	22,4
2006	21,8	21,5	20,0	18,9	17,8	18,1	18,5	20,0	21,2	22,2
2007	21,9	20,3	20,8	18,9	18,1	18,1	19,7	19,2	21,1	22,0
2008	22,2	21,0	20,1	19,1	17,6	17,7	19,2	19,8	20,9	22,5
2009	22,1	21,0	19,6	18,8	18,5	17,8	19,0	20,4	21,3	21,5
2010	22,9	19,1	20,2	19,3	18,5	17,0	21,0	19,8	20,9	21,5
2011	23,1	20,2	19,9	18,4	18,4	16,7	19,8	20,1	21,6	21,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

caso, en el peso de cada grupo en el primer quintil es muy similar –cerca de siete puntos– en los dos casos.

La menor renta de los hogares con niños y de los menores de edad constituye, por tanto, una fuente de desigualdad. Como en el caso de cualquier partición de la población, la principal contribución a las diferencias totales de renta puede surgir de la propia desigualdad que hay dentro de la propia población menor de edad. La estimación de una batería de indicadores de desigualdad deja pocas dudas al respecto. El índice de Gini, la medida más habitual de desigualdad, es mucho más elevado en los hogares con niños y en los menores de 18 años que en los hogares donde no hay menores y en los mayores de edad (Gráfico 2). Mientras que entre los menores de 18 años el índice alcanza un valor muy alto (0,358), entre los que son mayores de edad esa cifra se reduce considerablemente (0,336). En todo caso, no debemos olvidar que este último es un valor muy alto en el contexto de los países de la Unión Europea. Hay que recordar que el índice de Gini para la media de la UE-27 es 0,307, muy inferior al de los dos grupos citados.

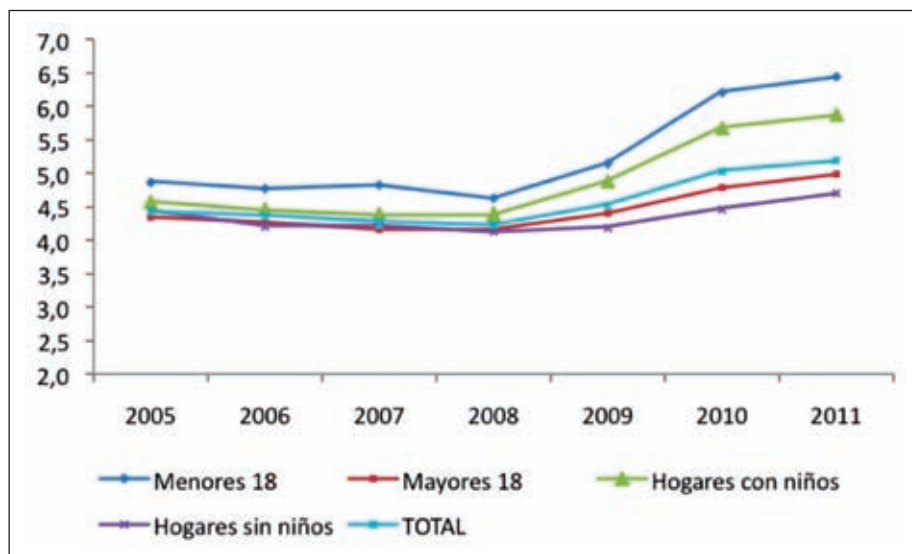
Gráfico 2. Evolución de la desigualdad de renta por edad del individuo y tipo de hogar (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

La evolución de la desigualdad en la infancia a lo largo de la crisis muestra que, lejos de moderarse, las diferencias dentro de los hogares con niños y en los menores de edad se han ensanchado a raíz de los problemas de desempleo de los adultos del hogar en edad de trabajar y con la caída general de la actividad económica y de las rentas. La desigual incidencia de esos problemas según las posiciones ocupadas en la escala de rentas por los hogares con niños ha hecho que la diferenciación económica de la infancia, que ya era preocupante en la etapa de bonanza económica, haya alcanzado cotas muy altas, que pueden terminar enquistándose en nuestra estructura social.

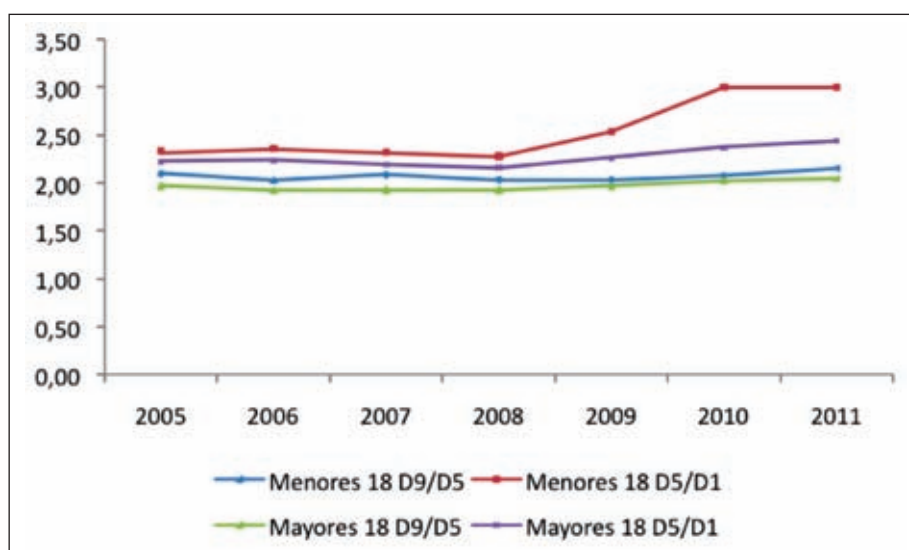
Gráfico 3. Distancia entre distintos percentiles de renta (D9/D1)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

El índice de Gini no es la única medida que habitualmente se utiliza para medir la desigualdad en España y en otros países de la Unión Europea. Se trata de un indicador, además, que concede más peso a lo que sucede en la zona media de la distribución. Este índice se puede complementar con medidas de distancia entre las rentas correspondientes a los extremos de la distribución. Una medida de este tipo incluida habitualmente entre los indicadores sociales que ofrece la Unión Europea es el cociente entre el percentil correspondiente a la decila con renta más alta (D9) y el de la decila con menor renta (D1). La estimación de este indicador ofrece un patrón todavía más singular que el que se desprendía del Índice de Gini. La crisis ha provocado un cambio muy radical desde una situación donde las desigualdades no eran sustancialmente diferentes, aun siendo mayores en los hogares con niños y en los menores de edad que en el resto de la población, a otra en las que las desigualdades internas son mayores y particularmente acentuadas en la población infantil (Gráfico 3).

Gráfico 4. Descomposición de la desigualdad de renta por percentiles, menores y mayores de 18 años



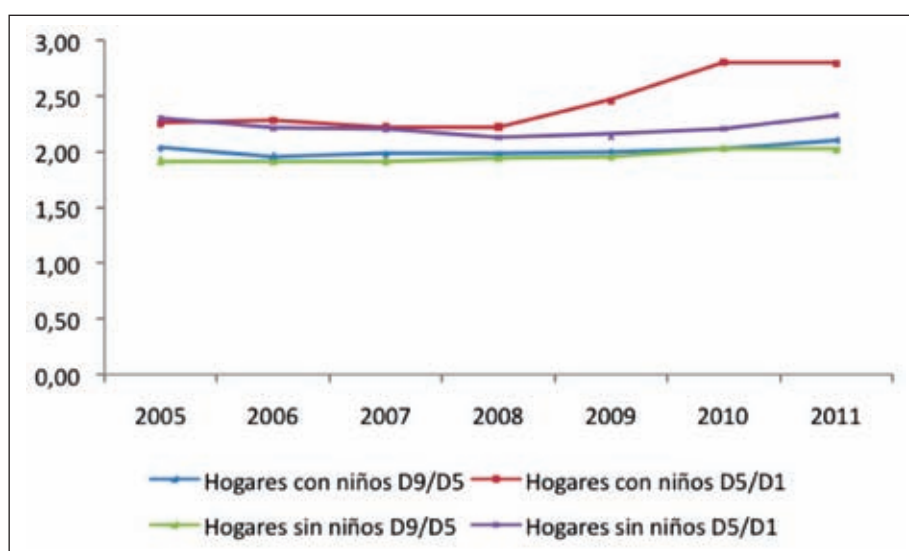
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Es importante caracterizar la estructura de la desigualdad en cada grupo, de cara a poder identificar dónde es más necesaria la intervención pública redistributiva para corregir las desigualdades. En los Gráficos 4 y 5 se descompone el indicador anterior en otros dos: la distancia entre la decila con mayor renta (D9) y la mediana (D5), que sirve como aproximación a lo que sucede en la parte alta de la distribución de la renta, y, en segundo lugar, la distancia entre la renta mediana y la decila más baja (D1), que resulta particularmente informativa de lo que pasa en la parte baja de la distribución.

La estimación de ese doble componente arroja datos muy relevantes para interpretar el origen de algunas de las principales dificultades de la población infantil, especialmente en el período

de crisis. Se refuerza la idea de una alta estratificación económica en este sector de la población, mayor que en el resto de categorías. En general, explica más los problemas de desigualdad interna de los hogares con niños lo que pasa en la parte baja de la distribución que lo que sucede en la otra zona, resultado que varios estudios ya habían apuntado como general de la sociedad española. La desigualdad en esa parte baja de la distribución es sensiblemente mayor en los hogares con niños y en los menores de 18 años que en la parte alta, donde las diferencias son poco perceptibles. Destaca, sobre todo, cómo una parte importante de las rentas más bajas de las familias con menores se han ido alejando de los valores medios con la crisis, lo que no parece haber sucedido de una manera tan clara en el resto de la población.

Gráfico 5. Descomposición de la desigualdad de la renta por percentiles, hogares con y sin niños



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Una posible explicación de esta caída de las rentas más bajas de los hogares con niños es lo sucedido en el mercado de trabajo. Antes de la crisis, se redujeron las diferencias entre la parte central y la inferior de la distribución salarial, mientras que aumentaron las distancias entre la mediana y el grupo con remuneraciones más altas. Este proceso afectó también a la población infantil, dada la presencia de sustentadores de hogares con niños en ocupaciones muy ligadas al ciclo, como la construcción, que registraron importantes crecimientos salariales por el tirón de la demanda. Con el estallido de la crisis, sin embargo, se produjo un aumento muy importante de las diferencias salariales en la parte baja de la distribución (Bonhomme y Hospido, 2012), debido al cambio en la estructura de las ocupaciones, con un efecto muy significativo de la caída de la demanda en el sector inmobiliario, además de un efecto diferencial del desempleo claramente desfavorable para los hogares con niños.

1.2. Evolución de la pobreza infantil

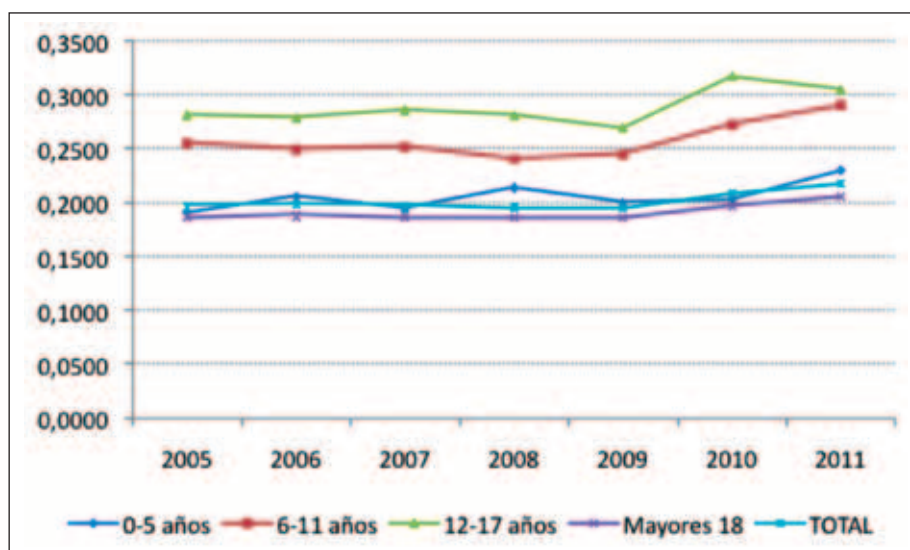
Aparte de los indicadores relativos de ingresos de la población infantil, la principal variable para analizar los problemas de insuficiencia de las rentas de los hogares con niños son las medidas de pobreza. Como ya hemos señalado, la estimación de los niveles de pobreza en los niños es una tarea compleja. La definición de la propia unidad de análisis no está exenta de la falta de consenso que caracteriza, en general, el proceso de medición de este problema. Como en el apartado anterior, una vez ajustada la renta del hogar por la escala de equivalencia correspondiente se puede analizar la pobreza de los menores de 18 años que viven en hogares con rentas por debajo del 60% de la mediana o hacerlo tomando como unidad de referencia los hogares en los que hay al menos un menor.

Sea cual sea la opción, la elección de la escala de equivalencia afecta de manera especial a la estructura demográfica de la población en situación de pobreza. Cuanto menores sean las economías de escala que se asuman—ponderaciones más bajas de miembros adicionales según aumenta el tamaño del hogar— mayores serán las tasas de pobreza de los hogares con niños. Como en los indicadores anteriores, para la medición de la pobreza se utiliza la escala de la OCDE modificada, que asigna un valor de 0,5 a los adultos distintos del sustentador principal y 0,3 a cada menor de edad, que es la que utiliza EUROSTAT en sus indicadores oficiales. Aunque existe evidencia de que la modificación de la escala de equivalencia aplicada no altera la conclusión básica de que los niños soportan en España niveles de pobreza, y sobre todo, de pobreza extrema, superiores a los de la población adulta (Ayala et al., 2006), no se debe omitir que la consideración de otras escalas podría producir resultados algo diferentes.

La estimación, en cualquier caso, de las medidas más habituales de pobreza confirma el cuadro básico de un mayor riesgo de pobreza monetaria de los menores de edad (Gráfico 6 en la página siguiente). Si se fija la atención, en primer lugar, en las tasas de pobreza por estratos de edad quedan pocas dudas de los valores más altos de los tres grupos con edades por debajo de los 18 años en contraste con los de los mayores de esa edad. De nuevo emerge como rasgo característico de la situación económica de la infancia el mayor riesgo de pobreza de los adolescentes, con tasas por encima del 30%, lo que supone situarse casi un 50% por encima del promedio de la población española. La crisis, además, ha tenido un impacto diferencial en los tres grupos de menores de edad, que registraron un empeoramiento de su situación sensiblemente superior a la media, especialmente en el caso de los niños mayores de seis años.

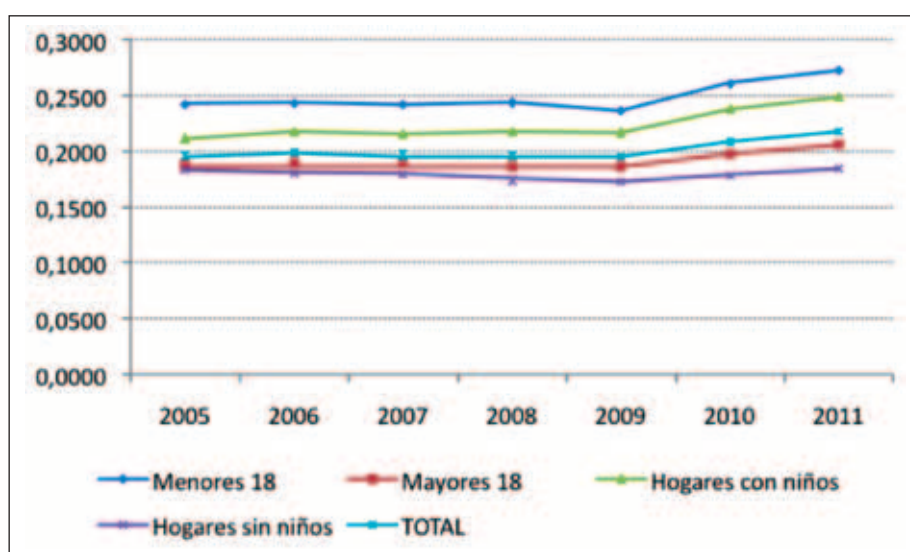
La diferenciación establecida anteriormente entre personas menores de 18 años y mayores de esa edad y hogares con niños y sin niños confirma el perfil entre pobreza y edad, con un riesgo de pobreza claramente mayor en la infancia y, además, creciente en la crisis (Gráfico 7). Cabe recordar que la pobreza en los hogares con niños ya se había incrementado de forma lenta pero constante en los años noventa y en el período de bonanza económica anterior a la crisis, por lo que no puede decirse que éstos fueran los más beneficiados de la mejora de los indicadores macroeconómicos y de la creación de empleo que tuvo lugar hasta 2007.

Gráfico 6. Tasas de pobreza por grupos de edad (umbral: 60% de la renta mediana)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Gráfico 7. Tasas de pobreza infantil (umbral: 60% de la renta mediana)

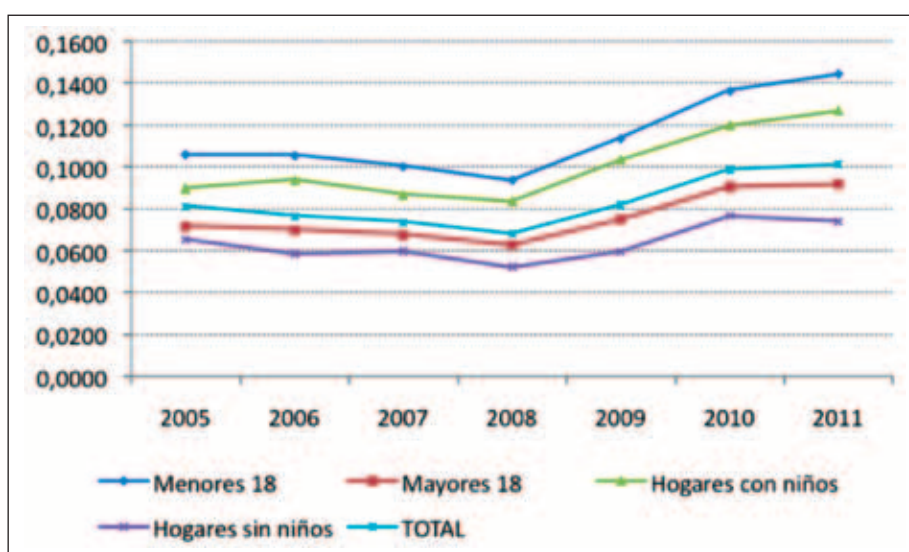


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Siendo preocupantes los resultados anteriores, probablemente el indicador más revelador de la vulnerabilidad de la infancia cuando se atiende a indicadores monetarios es el crecimiento de las formas más severas de pobreza. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 8, cuando se aplican umbrales más restrictivos en la medición de la pobreza –40% de la mediana de la renta ajustada– la situación es aún más adversa. Utilizando este umbral, casi un 15% de los menores de 18 años estarían en situación de pobreza severa. Una de las consecuencias más negativas de la crisis es, por tanto, que la pobreza infantil se ha hecho más extensa y más severa.

La incidencia de la pobreza severa en los hogares con niños y en los menores de 18 años ha crecido incluso más que la de otras formas más moderadas de ésta, lo que refleja tanto la crudeza con que la crisis ha golpeado a un segmento importante de la población infantil como la clara insuficiencia de la red de protección pública destinada a las familias con hijos. Este mayor crecimiento de la pobreza severa en la infancia contrasta, además, con lo sucedido en los años noventa, y parcialmente en los años previos a la crisis, cuando el aumento de otras formas más moderadas de insuficiencia de ingresos no estuvo acompañado del crecimiento de sus manifestaciones más severas.

Gráfico 8. Tasas de pobreza infantil (umbral: 40% de la renta mediana)

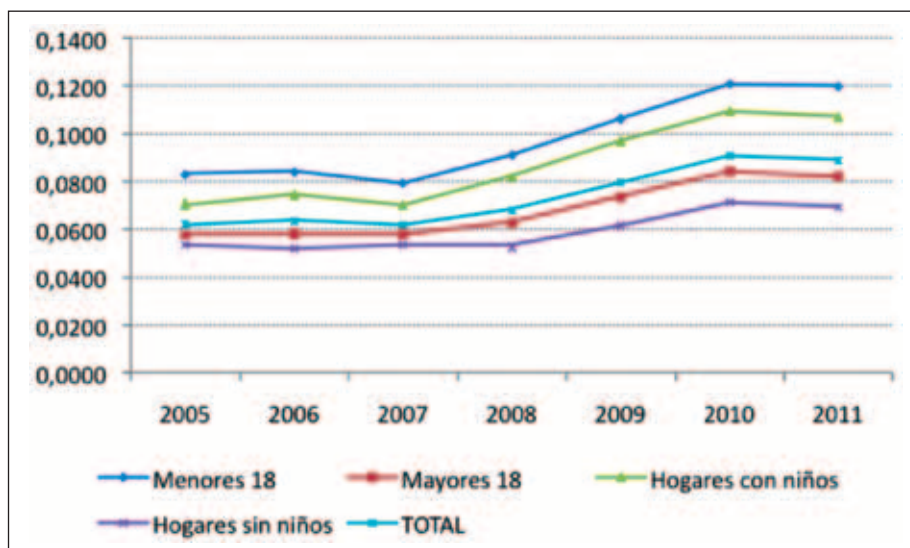


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

La magnitud observada en el crecimiento de la pobreza severa invita a considerar también otras dimensiones del alcance de este problema en la infancia, aparte de la incidencia. Otro plano de análisis es la intensidad de la pobreza o, en otras palabras, la medida de la distancia entre las rentas de las personas en situación de pobreza y el umbral utilizado. Cuanto mayor sea esa distancia más intensa es la pobreza y mayor es el coste económico que supondría reducir esa brecha entre la renta disponible de las familias pobres y el umbral de pobreza. Hay grupos de población, como las personas mayores de 65 años, en los que habitualmente se observa que aunque la incidencia de la pobreza es alta su intensidad, en cambio, resulta ser relativamente reducida. Para añadir el efecto de la intensidad a la medición de la pobreza normalmente se utiliza un indicador que refleja tanto la incidencia como la intensidad de ésta, HI o índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT) con parámetro igual a la unidad. Este indicador recoge el papel de la intensidad a través de lo que podríamos denominar la "brecha de ingreso" o Income Gap Ratio y que se identifica con el valor de la suma de las distancias entre la renta de los pobres y el umbral de la pobreza expresado en proporción a la máxima brecha posible (que vendría representada por una situación en la que todos los pobres tuvieran renta disponible nula). El Gráfico 9 recoge el valor del índice de Foster, Greer y

Thorbecke (FGT) con parámetro igual a la unidad reflejando la evolución tanto de la incidencia como la intensidad de la pobreza. Los resultados confirman y extienden los anteriores: la pobreza no sólo es más extensa y severa en los hogares con niños y en los menores de 18 años sino que también es más intensa en la población infantil, problemas que se han acentuado con la crisis.

Gráfico 9. Intensidad de la pobreza infantil (umbral: 60% de la renta mediana)



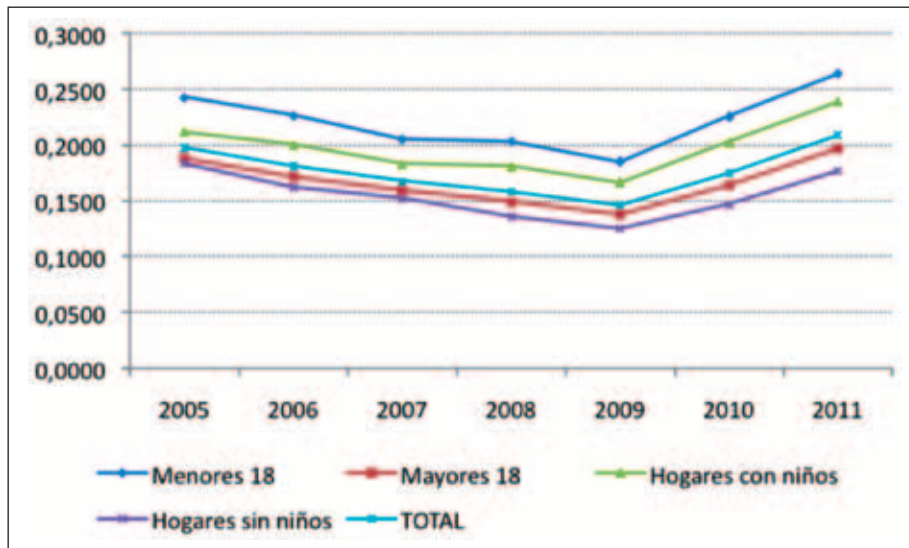
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Algunos de estos indicadores han sido criticados, sin embargo, por no reflejar bien los efectos de los cambios de ciclo económico. Interpretar los efectos de los cambios de ciclo con umbrales relativos de pobreza es una tarea complicada. Piénsese que si crecieran las rentas de todos los hogares en la misma proporción la tasa de pobreza, medida de esta forma, no cambiaría. Estos umbrales, por definición, crecen en las etapas expansivas y se reducen en las recesivas. Ello dificulta, salvo que se den cambios importantes en la distribución de la renta, la reducción de la pobreza en los períodos de bonanza, mientras que suaviza su aumento en las crisis.

En el caso de la economía española, la caída de las rentas de los hogares ha hecho que el umbral descienda desde los casi 8.000 euros para una persona sola en 2009 a aproximadamente unos 7.300 euros en 2012, en términos nominales, lo que ya de por sí indica un empobrecimiento medio de la sociedad. Un efecto natural cuando caen las rentas del resto de la población es que los individuos u hogares con rentas más o menos estables pero situados justo por debajo del umbral, "salten" por encima de éste. Esto sucederá, sobre todo, en el caso de hogares encabezados por personas mayores con pensiones bajas pero relativamente estables en el tiempo.

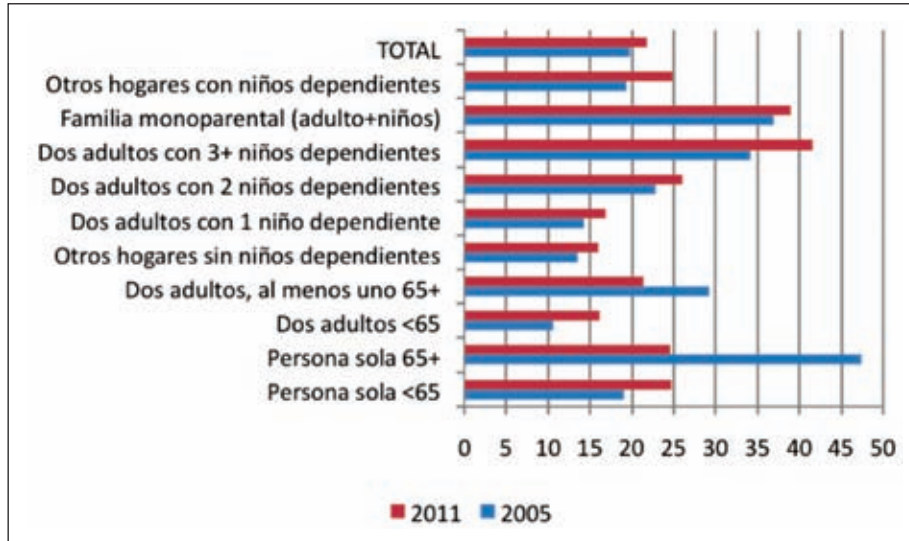
Una vía alternativa a la consideración de umbrales absolutos o relativos sería "anclar" un umbral relativo en un año dado y actualizarlo teniendo en cuenta únicamente los cambios en el coste de la vida. En el Gráfico 10 se representan las tasas de pobreza infantil utilizando una línea "anclada", que viene dada por el umbral de pobreza relativo de 2005 actualizado para reflejar el

Gráfico 10. Tasas de pobreza infantil con umbral anclado
(umbral: 60% de la renta mediana en 2005 actualizado con IPC)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

Gráfico 11. Tasas de pobreza por tipos de hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

crecimiento de los precios, lo que nos da una cantidad constante en términos reales. Como puede apreciarse nítidamente, la respuesta de la pobreza a los cambios de ciclo es mucho más elástica con este indicador. En los años para los que se dispone de información y que todavía recogen el final de la etapa de bonanza anterior a la crisis todas las tasas disminuyeron, aunque la de la población española no bajó del 15%. Al considerar sólo el efecto de la inflación las rentas tendrían que

haber registrado un crecimiento nulo en términos reales para que la pobreza no disminuyera. No se altera, en cualquier caso, el cuadro de mayor incidencia de la pobreza en los niños, para los que se aprecia, incluso, una mayor resistencia a la baja de las tasas incluso en los momentos más álgidos de la anterior expansión. Sí se produce, por el contrario, una inversión de la tendencia, mucho más pronunciada con la crisis, que habría hecho que la tasa de pobreza de los hogares con niños pasara del 18,5 en 2009 al 26,4% sólo dos años después.

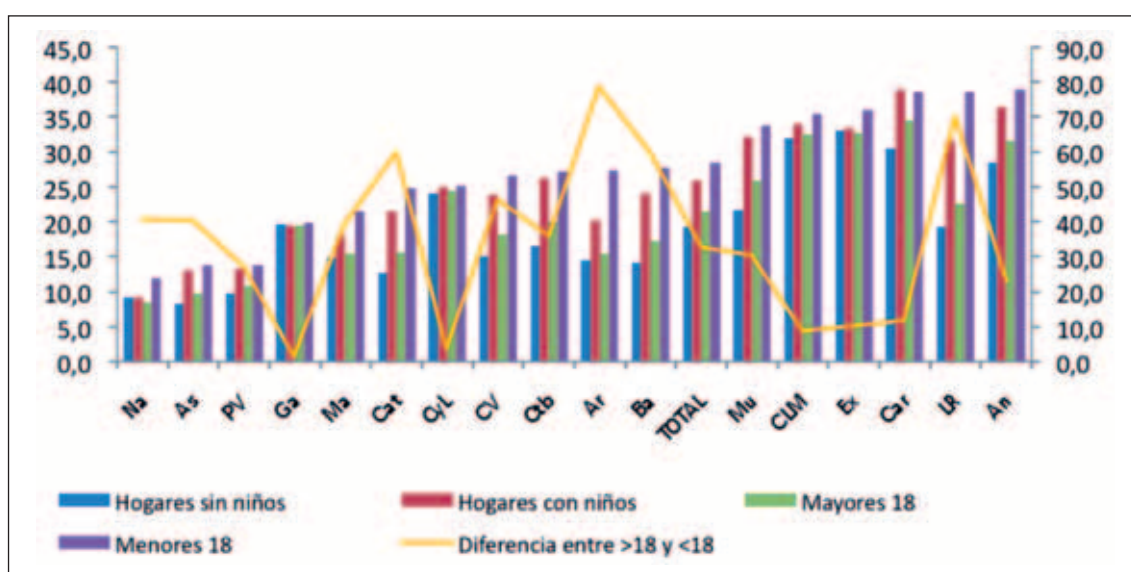
Los indicadores revisados hasta ahora, aunque permiten un cierto grado de desagregación según la edad de los niños, ofrecen un patrón excesivamente agregado, lo que contrasta con el hecho incontestable de una acusada heterogeneidad en los hogares con niños. Tal como muestra el Gráfico 11, el riesgo de pobreza se distribuye de forma desigual en los hogares con niños, tal como anticipaban los anteriores indicadores sobre la desigualdad dentro de este colectivo. Los dos tipos de hogar donde mayor es la incidencia de la pobreza son los hogares monoparentales y las familias de mayor dimensión. Las parejas con un hijo tienen, por el contrario, una tasa inferior a la media nacional. La crisis ha agravado este perfil, con un impacto especialmente acusado en las familias numerosas, siendo las monoparentales menos sensibles a los cambios de ciclo económico. La atonía del mercado de trabajo ha hecho que en un número creciente de hogares las rentas salariales sean cada vez más insuficientes para atender las cargas familiares. La situación contraria se ha dado en los hogares formados por personas mayores, en los que las rentas, salvo en el período más reciente, se han mantenido en términos reales mientras el umbral de pobreza ha ido bajando por el descenso de la renta media de la que dispone la población española, lo que ha hecho que muchos de estos hogares saltaran por encima del umbral de pobreza.

¿Se distribuye el riesgo de pobreza infantil de manera uniforme en el territorio? ¿Es la incidencia de la pobreza mayor en determinadas Comunidades Autónomas? ¿Puede hablarse de un patrón territorial de la pobreza infantil distinto del de la pobreza agregada? Tales interrogantes remiten al estudio de las diferencias en los indicadores anteriores en cada región con información disponible.

Este tipo de análisis se enfrenta, sin embargo, a distintas dificultades. Una de ellas es de naturaleza estadística y guarda relación con los inevitables problemas de representatividad de la muestra cuando ésta se desagrega por unidades territoriales. Otra es metodológica y resulta de la falta de consenso sobre la definición más adecuada de los umbrales cuando se mide la pobreza por territorios. Las críticas recientes ponen en cuestión el uso de un mismo umbral nacional para todos los territorios, especialmente cuando algunas de las principales políticas de impuestos y transferencias para la infancia se realizan desde el ámbito regional, por lo que puede que tomen como referencia la situación absoluta de cada Comunidad Autónoma. Así, se podrían definir hasta tres umbrales distintos de pobreza: el 60% de la mediana nacional para cada región, un umbral que incorpore al cálculo la capacidad adquisitiva que con un mismo nivel de renta puede alcanzarse en cada región y un tercero, en el que el umbral fuera, para cada región, el 60% de la renta regional. Existe evidencia que muestra que tanto el alcance de la pobreza como la composición de ésta se modifica sustancialmente cuando se pasa de una a

otra opción (Ayala et al., 2013). Analizar las distintas posibilidades de definición de umbrales de pobreza para analizar los resultados de pobreza infantil por territorios desborda los objetivos de este trabajo, por lo que recurrimos al procedimiento tradicional y utilizamos un mismo umbral para todas las Comunidades Autónomas, aun teniendo en cuenta las necesarias cautelas y objeciones con las que pueden interpretarse los resultados.

Gráfico 12. Tasas de pobreza por Comunidades Autónomas, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

El Gráfico 12 recoge las tasas de pobreza con el umbral nacional en cada Comunidad Autónoma para las categorías de población definidas anteriormente, junto a la diferencia –en forma de línea– entre las tasas de pobreza de los mayores y menores de 18 años. Dos son las preguntas que suscita la diversidad de resultados. La primera y más inmediata es identificar las Comunidades Autónomas donde estas tasas son más altas. De los resultados de la estimación de estos indicadores se desprende un patrón territorial bien característico: la pobreza infantil se concentra especialmente en el Sur de España –Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia–, donde afecta a más de uno de cada tres menores de edad, llegando a alcanzar en algunas de estas regiones porcentajes cercanos al 40%³. Una situación muy diferente es la de Navarra, Asturias y País Vasco, que presentan tasas significativamente inferiores al 15%, nivel, como se verá, por debajo del promedio de la UE-27.

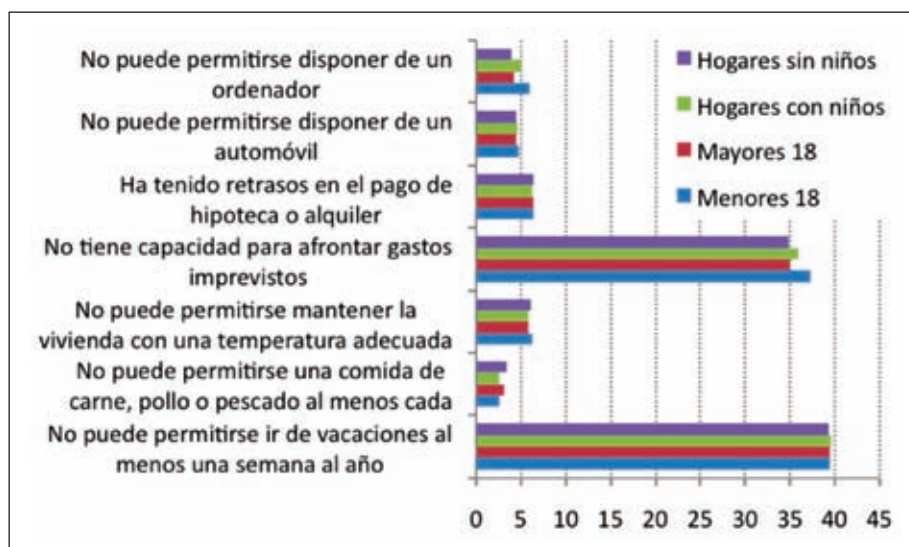
3 Los indicadores tan elevados para La Rioja se deben, presumiblemente, a los problemas de representatividad territorial debido al reducido número de observaciones de las Comunidades Autónomas con menor población.

Del análisis de las diferencias territoriales emerge otro interrogante, complementario del anterior: ¿dónde es mayor la diferencia entre las tasas del conjunto de la población y el resto? La respuesta a esta pregunta difiere considerablemente según se tomen las tasas de los hogares con o sin niños y las de los menores y mayores de 18 años. Si son estas últimas las que se consideran como referencia, las Comunidades donde mayor es la tasa de pobreza de los menores de 18 años en relación a la de los mayores de esa edad son Baleares, La Rioja, Aragón, Cataluña y Comunidad Valenciana y, a algo más de distancia, Madrid, Asturias y Navarra. En estas regiones los menores parecen menos protegidos del riesgo de pobreza en comparación con el resto de la población. La situación opuesta es la de Galicia y Castilla y León, las comunidades más envejecidas, donde las diferencias entre ambas tasas no son significativas y, a mayor distancia, en algunas de las Comunidades Autónomas con una renta media más baja, como Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias y Andalucía, territorios donde las altas tasas de pobreza infantil observadas se deben más al menor nivel relativo de riqueza que a un riesgo diferencial de los menores de edad. Destaca, en cualquier caso, que en todas las regiones las tasas de pobreza de los niños son mayores que las del resto de población.

1.3. Privación, pobreza y exclusión social en la infancia

Las medidas monetarias permiten ofrecer un retrato preciso de las carencias económicas de la infancia, interpretadas, básicamente, a través de la distancia respecto a la renta de otros grupos de población, la acusada segmentación económica de los hogares con niños y los problemas de insuficiencia de los ingresos. Siendo importantes esas dificultades, no agotan, sin embargo, la larga lista de indicadores que pueden utilizarse en la construcción del retrato social de la infancia. Además de la dimensión monetaria, es importante valorar cuáles son las condiciones de vida de los hogares con niños en otras dimensiones, como el acceso y disfrute de bienes básicos, la disponibilidad y calidad de bienes duraderos, el mantenimiento de niveles de calidad suficiente en las viviendas, si existen dificultades financieras en el hogar o si hay problemas en el entorno.

Analizar cada una de estas dimensiones desbordaría, sin duda, las posibilidades de este trabajo, en el que el análisis de la pobreza infantil es simplemente la puerta de entrada para el estudio más detallado de los efectos del sistema de prestaciones e impuestos sobre este colectivo. No obstante, parece relevante incluir alguna información, aunque somera, de otros indicadores distintos de los ingresos de estos hogares. El Instituto Nacional de Estadística (INE) calcula un índice de carencia material a partir de una lista de seis indicadores de carencia material: no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, no poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada, no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos, haber tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses, no poder permitirse disponer de un automóvil y no poder permitirse disponer de un ordenador personal.

Gráfico 13. Indicadores de privación material, 2011

Fuente: INE: Encuesta de Condiciones de Vida.

Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida permiten identificar algunas singularidades en la incidencia de cada carencia en el colectivo menor de 18 años y en los hogares con niños (Gráfico 13). En general, las diferencias no son de gran magnitud en la mayoría de los indicadores considerados, siendo incluso algo menores las carencias de la infancia en determinados problemas. Aunque la relevancia de cada condición es dispar y alguna de ellas tiene un valor relativo, ante el peso de tendencias socio-culturales –como ocurre en el caso del ordenador– y el hecho de referirse a universos de población muy pequeños, pueden destacarse dos ítems específicos que afectan más a la infancia, por su claro empeoramiento con el transcurso de la crisis. Se trata en primer lugar, de la incapacidad para afrontar gastos imprevistos (más del 37% de niños viven en hogares que no pueden afrontarlos), mientras que en uno de los ámbitos en los que la percepción social de la crisis es más notable, como el retraso en los pagos asociados a la vivienda principal, la problemática afecta a un 6% de los hogares con niños. Desde un punto de vista dinámico, las dificultades financieras son probablemente el primer elemento de las condiciones de vida en el que se manifiestan problemas ante un shock negativo de renta, por lo que la situación de los hogares en este ámbito tiene un importante valor en el análisis de los procesos que llevan a la pobreza y la exclusión multidimensional.

Es importante, por tanto, conectar estos indicadores con los anteriores de pobreza monetaria para tener un cuadro global de las condiciones de vida de la infancia. Es frecuente la búsqueda de medidas de “pobreza consistente” que centren el análisis y puedan dirigir las políticas públicas hacia aquellos grupos cuyos bajos niveles de renta implican verdaderamente un empeoramiento de las condiciones de vida. Entre las ventajas que ofrece la combinación de los dos criterios, cabe mencionar la posibilidad de filtrar mejor los errores de medición de cada una de las dos variables y la mayor relación entre los indicadores directos del nivel de vida y los recursos a largo plazo de las familias. Los estudios que han tratado de conectar ambas dimensiones en el análisis de la infancia (Ayala *et al.*, 2006) muestran que el grado de solapamiento es relativamente reducido, aunque

descubren también que las situaciones de pobreza y privación afectan de forma desproporcionada a los hogares con niños, lo que alerta de nuevo de la necesidad de políticas específicas de apoyo a los hogares con menores a su cargo.

Un avance, en este sentido, son los esfuerzos recientes de las instituciones europeas para definir indicadores de pobreza y exclusión que van más allá de las medidas de pobreza monetaria. La Comisión Europea, en el marco de la Estrategia 2020, ha propuesto una medida que trata de recoger en un único indicador tres dimensiones diferentes: la pobreza monetaria, las dificultades materiales de los hogares y la intensidad del empleo del hogar. El índice propuesto para hacer operativa esa triple dimensión es el conocido como AROPE —at risk of poverty or social exclusion—, que define como población en riesgo de pobreza o exclusión social aquella que está en alguna de las siguientes situaciones: en riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo), en carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9) y en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

La estimación de estos indicadores para las categorías utilizadas en los cálculos anteriores añade gran riqueza informativa al análisis de las situaciones de pobreza infantil. Tal como muestra la Tabla 2, el indicador es más elevado para los menores de edad que para los mayores de 18 años, si bien la diferencia es pequeña —mucho más que la observada en las tasas de pobreza y en los indicadores de renta y desigualdad— y no es significativa en el caso de los hogares con y sin niños. Más relevante, en cualquier caso, es el análisis de los componentes del indicador agregado que las diferencias en su valor. Es importante destacar que en los cálculos que hemos realizado, se descomponen todas las problemáticas posibles de forma excluyente: tener sólo problemas en cada una de las tres dimensiones o tenerlos acompañados de alguna o del resto de problemáticas. La yuxtaposición de problemas da lugar a porcentajes muy pequeños de población afectada —no hay que olvidar que el AROPE se calcula como porcentaje de hogares que sufren al menos una de las tres problemáticas—, siendo muy relevantes, sin embargo, las diferencias en la combinación de carencias. Así, los menores de edad y los hogares con niños se caracterizan por sufrir de manera simultánea mayores carencias en las distintas dimensiones que el resto de la población. Preocupa especialmente el solapamiento entre los problemas de insuficiencia de ingresos y los de baja intensidad laboral del hogar, mucho mayores que en el resto de la sociedad y que obligan a considerar marcos muy amplios de actuación si se quieren rebajar sustancialmente las cotas tan elevadas de vulnerabilidad de la infancia en España.

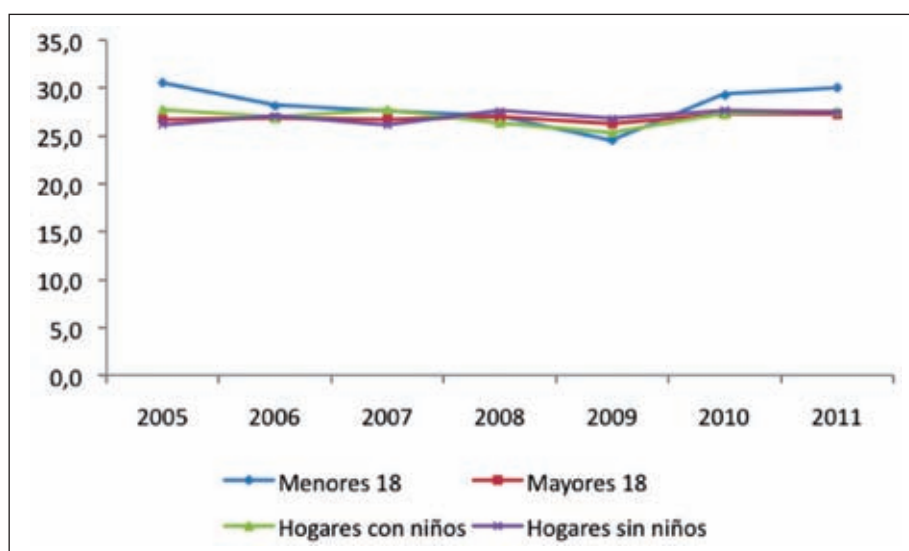
Este retrato es todavía más adverso cuando se observa su evolución temporal (Gráfico 14). De todos los estratos de edad de la población española, es en los niños donde peor se ha comportado este indicador. Hasta la crisis, eran las personas mayores las que acumulaban mayores carencias en las tres dimensiones. La caída general de las rentas desde 2007, contenida en el caso de las personas mayores por la forma de actualización de su principal fuente de renta —las pensiones de jubilación— hizo que el descenso en el riesgo de pobreza monetaria arrastrara claramente a la baja su indicador agregado. En el caso de los niños, el indicador ya era elevado, en comparación al

Tabla 2. Indicador AROPE, 2011

	Menores de 18 años	Mayores de 18 años	Hogares con niños	Hogares sin niños	TOTAL
AROPE	30,0	27,2	27,5	27,4	27,5
(1) Pobreza monetaria	13,3	15,5	14,5	15,9	15,3
(2) Privación material severa	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
(3) Baja intensidad laboral	6,1	3,6	4,3	3,5	3,9
(1) + (2)	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2
(1) + (3)	7,2	4,3	5,1	4,2	4,6
(2) + (3)	0,1	0,3	0,1	0,4	0,3
(1) + (2) + (3)	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
	0-5 años	6-11 años	12-17 años	Mayores 18	TOTAL
AROPE	27,8	31,7	30,9	27,2	27,5
(1) Pobreza monetaria	12,1	13,8	14,2	15,5	15,3
(2) Privación material severa	1,7	0,6	1,2	1,3	1,3
(3) Baja intensidad laboral	4,2	7,1	7,5	3,6	3,9
(1) + (2)	0,9	1,6	1,1	1,2	1,2
(1) + (3)	7,9	7,4	6,3	4,3	4,6
(2) + (3)	0,0	0,2	0,0	0,3	0,3
(1) + (2) + (3)	1,1	1,0	0,7	1,0	1,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida.

resto de grupos, y ha aumentado en la crisis por los problemas citados de mayor empobrecimiento de los hogares con niños y de menor intensidad laboral en los hogares de estas características.

Gráfico 14. Evolución del indicador At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE)

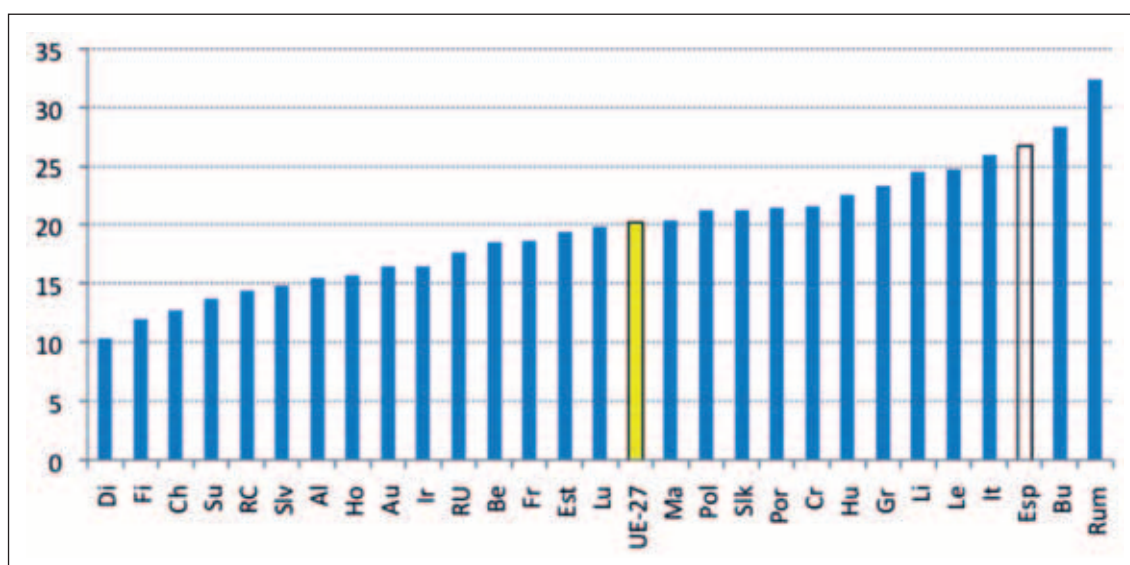
Fuente: INE: Encuesta de Condiciones de Vida.

1.4. La pobreza infantil en España en el marco comparado

La situación desfavorable de la infancia aparece como un rasgo común del conjunto de indicadores seleccionados tanto para analizar las diferencias de renta como los niveles de pobreza y las condiciones de vida de cada grupo demográfico. Un último ámbito desde el que se puede reforzar o suavizar este retrato es el que ofrece el marco comparado de países de la Unión Europea. Una de las constataciones más relevantes en el análisis de la pobreza infantil en España fue el descubrimiento de que a comienzos de la pasada década, en medio del período de crecimiento económico anterior a la crisis, la pobreza infantil había crecido hasta alcanzar el valor más alto de los quince Estados iniciales de la Unión Europea. En general, eran los países del sur de Europa y los anglosajones aquellos en los que la pobreza moderada afectaba a un mayor porcentaje de niños.

¿Se mantiene este patrón una década después? ¿Ha agudizado la crisis los problemas para contener la pobreza infantil en aquellos países que partían de las tasas más altas? ¿Se explican esas tasas tan altas de pobreza infantil porque los indicadores para toda la población son también elevados? La Encuesta de Ingresos y Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC) permite comparar los resultados ofrecidos en el trabajo empírico previo con las tendencias y patrones de la pobreza infantil en otros países europeos, situando, por tanto, la realidad española en nuestro entorno más cercano. El indicador más inmediato es el que procede de la comparación de las tasas de pobreza infantil en los países de la Unión Europea para los que se dispone de información.

Gráfico 15. Tasa de pobreza infantil en la Unión Europea en 2011 (menores de 16 años)

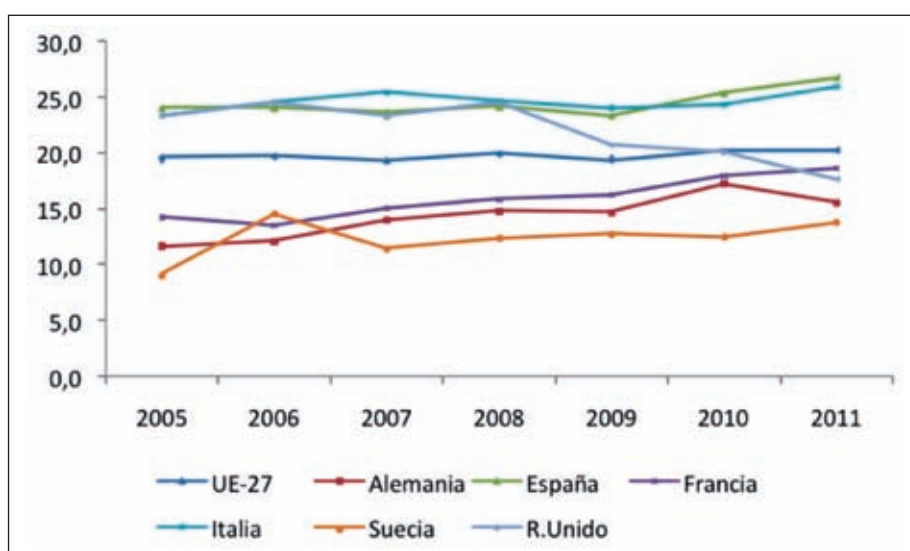


Fuente: EU-SILC (EUROSTAT).

En el Gráfico 15 se representan las tasas de pobreza con los criterios estándar —umbral del 60% de la mediana de la renta ajustada— para los 27 países de la Unión Europea y su promedio. Sorprende el amplísimo rango de variación de la incidencia de la pobreza infantil. Mientras que

en los países nórdicos –Dinamarca, Finlandia y Suecia–, junto a los más igualitarios de la Europa del Este, las tasas se mueven entre el 10 y el 15%, en Italia, España, Bulgaria y Rumanía alcanzan valores superiores al 25%. Tales tasas son casi un 25% mayores que las del promedio de la UE-27 (20,2%). La experiencia española se caracteriza, por tanto, por ser una en las que los niños sufren mayores niveles de vulnerabilidad económica. Sorprende que sólo presenten tasas mayores Bulgaria y Rumanía, dos países con niveles de renta y de gasto social muy por debajo de los españoles. Como se verá, este resultado no es ajeno a los limitados recursos invertidos en protección a la infancia y a los límites de los sistemas de impuestos y prestaciones monetarias para aliviar sustancialmente estos problemas.

Gráfico 16. Evolución de las tasas de pobreza en algunos países de la UE
(menores de 16 años)

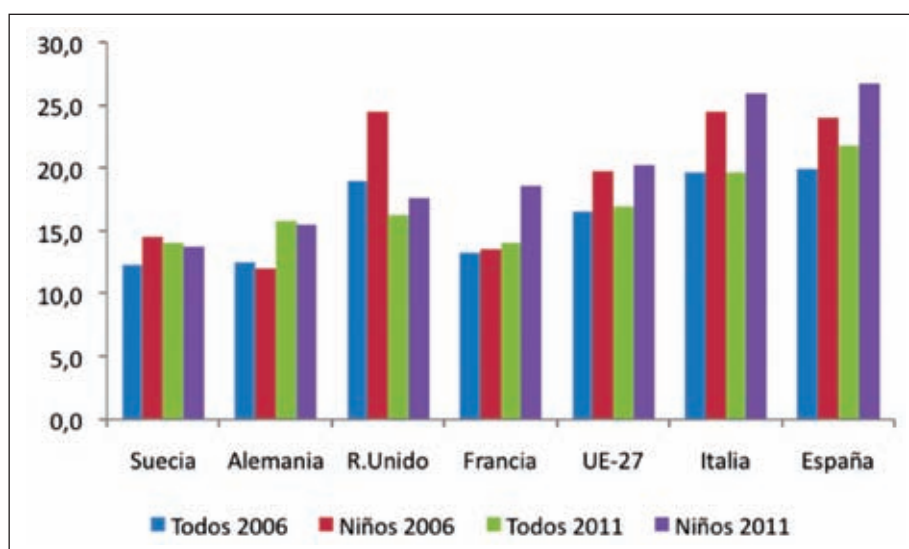


Fuente: EU-SILC (Eurostat).

Los datos sobre las tendencias de la pobreza infantil no son más esperanzadores (Gráfico 16). España e Italia, que antes de la crisis ya presentaban tasas de pobreza infantil muy superiores a las de la mayoría de los países europeos, registraron a partir de 2009 un notable aumento de la incidencia de este problema, sobre todo en el caso español. Hay que advertir, en cualquier caso, que el empeoramiento de las tasas no es privativo de los países del sur de Europa. Una vez que se produjo la ralentización de la actividad económica, en casi todos los países, incluidos los nórdicos, aumentó la pobreza infantil. Hay países, incluso, como Francia, donde ese deterioro ha sido mayor que en España e Italia, pese a partir de niveles relativamente bajos y a contar con sistemas de prestaciones familiares que tradicionalmente han proporcionado una amplia cobertura de las necesidades de los hogares con niños. En sentido contrario, cabe destacar la tendencia a la baja de la pobreza infantil en el Reino Unido, debida, fundamentalmente, al refuerzo de las prestaciones y a la introducción de instrumentos fiscales de apoyo a los trabajadores con salarios bajos e hijos a su cargo.

Es en España e Italia, en cualquier caso, entre los principales países de la Unión Europea, con la excepción citada de Francia, donde más ha aumentado la pobreza infantil en comparación con el resto de población. En otros países, como Suecia, la tasa de pobreza infantil disminuyó, a diferencia de la del conjunto de la población, mientras que en el Reino Unido, esa reducción fue todavía mayor que la de la tasa de pobreza agregada. Estos últimos datos hay que interpretarlos teniendo en cuenta la singularidad de los efectos sociales de la crisis en este país. Los resultados de los trabajos que han analizado con detalle la experiencia británica en la crisis revelan que no parece que ésta haya alterado radicalmente su patrón distributivo (Brewer y Wren-Lewis, 2012) y lo que se ha producido es una cierta compresión de la parte baja de la distribución de la renta, con una reducción de la pobreza relativa acompañada del aumento de las rentas más altas (Joyce y Sibieta, 2012).

Gráfico 17. Evolución de la pobreza en la Unión Europea: 2006-2011



Fuente: EU-SILC (EUROSTAT).

El análisis comparado, en definitiva, refuerza aún más la necesidad de definir con urgencia un sistema mucho más ambicioso de prestaciones e instrumentos públicos redistributivos que permitan reducir sustancialmente los altos niveles de pobreza de la infancia en España. Éstos, que ya eran altos en la etapa de bonanza económica, se han ampliado con la crisis, a la vez que han aumentado las formas más severas de pobreza, lo ha hecho también la intensidad de ésta, se han ampliado las diferencias tanto entre la población infantil y el resto como dentro de los hogares con niños, mientras que nos hemos alejado, en lo negativo, de los valores medios de la mayoría de países de nuestro entorno.

2

Políticas públicas y pobreza infantil

La incidencia de la pobreza infantil en un territorio es el resultado de la compleja interacción entre factores económicos, demográficos y sociales, junto con varios elementos relacionados con la intervención pública, entre los que juega un papel esencial el diseño y la intensidad protectora de las políticas de transferencias públicas, tanto aquellas propiamente focalizadas en las familias como las de carácter general. Todas ellas se canalizan a través de dos vías de acción fundamentales: la política fiscal y la política de gasto social.

Así, por un lado, dentro de la política fiscal general, la estructura y el diseño de aquellos impuestos que tienen como principal objetivo la búsqueda de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos relacionados con la renta y la riqueza son variables clave. Por otro lado, también son muy importantes la estructura y dimensión de las grandes políticas de gasto social dirigidas a adultos pero que benefician a todos los que conviven en un mismo hogar, como las pensiones de jubilación o las prestaciones por desempleo. Por tanto, en un determinado momento del tiempo sobre la tasa de pobreza infantil de carácter monetario incidirán tanto las ventajas fiscales o gastos públicos dedicados específicamente a la familia como todo el conjunto de las políticas fiscales y de gasto público vigentes.

2.1. El diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones y la evaluación de su impacto en la infancia

Dependiendo de su estructura y diseño, los sistemas de prestaciones e impuestos pueden ser clasificados en distintas tipologías que describen lo que habitualmente denominamos como “Estado del Bienestar”. Siguiendo la clasificación clásica de Esping-Andersen (1999), en los países desarrollados existen cuatro modelos distintos de “Estados del Bienestar”: el liberal, el conservador, el socialdemócrata, y el mediterráneo o familiar. Nuestro país estaría incluido en este último, junto con otros países del sur de Europa, como Italia, Portugal y Grecia. Estos sistemas se distinguen del resto por tener un Estado del Bienestar menos desarrollado, lo que implica que el papel

de protección de la familia ante las adversidades vitales relacionadas con la vejez, el desempleo y el cuidado de los hijos, sea mucho más importante.

Como indican Förster y Whiteford (2009), para analizar el impacto de un sistema de prestaciones e impuestos sobre la desigualdad y la pobreza lo más relevante es identificar cómo se financia y cuantificar la relación que existe entre lo que se aporta y lo que se recibe. En este sentido, se pueden diferenciar dos tipos de sistemas: aquellos con un mayor peso de políticas “a la Bismarck” y aquellos con un mayor peso de políticas “a la Beveridge”. Los primeros, ligados a la creación de los sistemas de seguridad social centroeuropeos, tienen un diseño ligado a las cotizaciones laborales y a derechos adquiridos a través del empleo que aseguran al individuo frente a los riesgos sociales a lo largo de la vida como la vejez, el desempleo, las enfermedades y la maternidad-paternidad. Los segundos están ligados, en cambio, a una idea del Estado del Bienestar en la que los impuestos generales son los que financian la mayor parte de las prestaciones y éstas se diseñan de manera que buscan beneficiar a los más necesitados. Como consecuencia, en el primer tipo de sistemas la relación entre cotizaciones o pagos impositivos y prestaciones obtenidas es significativamente más intensa que en el segundo.

Ningún sistema de prestaciones e impuestos encaja estrictamente en una de estas dos categorías, sino que todos ellos incluyen instrumentos creados con alguna de estas dos filosofías. El sistema de prestaciones e impuestos español tiene su origen en los años sesenta con la puesta en marcha de un Sistema de Seguridad Social de carácter claramente Bismarckiano (1966) que nació, por tanto, con un fuerte perfil contributivo y un débil objetivo redistributivo. Tras la llegada de la democracia y la introducción de impuestos sobre la renta y la riqueza, junto con la creación de las pensiones no contributivas o la universalización de prestaciones sanitarias, nuestro sistema ha experimentado un proceso de reducción de su carácter contributivo lo que, como contrapartida, habrá contribuido a incrementar su capacidad redistributiva. En la actualidad, en el sistema español coexisten varios tipos de políticas y aunque sabemos que algunas de las de mayor difusión, como las pensiones o las prestaciones por desempleo contributivas, siguen teniendo un claro componente contributivo-asegurador; otras como el impuesto progresivo sobre la renta o las pensiones no contributivas tienen una clara voluntad de reducir la desigualdad de la renta disponible.

En la literatura que analiza los efectos redistributivos de los sistemas de impuestos y prestaciones no se ha llegado todavía a ningún consenso respecto de cuáles son exactamente los ingredientes concretos que ha de tener un sistema de prestaciones e impuestos para que resulte lo más redistributivo posible. Korpi and Palme (1998) a finales del siglo pasado concluían que cuanto más se focalizan las prestaciones en los más pobres menor es la reducción de la pobreza y la desigualdad de un sistema. En esta misma línea las investigaciones de Paulus *et al.* (2009) para datos referidos a un grupo de países europeos durante la primera mitad de este siglo indicaban que, en general, las prestaciones universales tenían un mayor efecto igualador que las condicionadas por renta. Estos mismos autores encontraban una importante diversidad en el impacto distributivo de las distintas políticas según los países. El efecto igualador de las prestaciones universales era mayor en los países nórdicos, en Polonia, en Austria y en Hungría, y menor en los países del sur de Europa, como Portugal, Grecia o España. En cambio, en los países anglosajones, Reino Unido e

Irlanda, las prestaciones condicionadas por renta resultaban tener un mayor efecto reductor de la desigualdad que las universales. Recientemente, sin embargo, Marx *et al.* (2012) discuten las conclusiones de Korpi and Palme (1998) y a partir de datos recientes de países industrializados llegan a una conclusión prácticamente opuesta: los sistemas con un mayor peso de las políticas condicionadas por renta y, por tanto, focalizadas principalmente en los más pobres, son más efectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En todo caso, es importante señalar que cuando valoramos el efecto de las prestaciones e impuestos sobre el bienestar de la población hay tener en cuenta que reducir la desigualdad de renta de toda la distribución no es exactamente lo mismo que reducir la incidencia y/o la intensidad de la pobreza. Así, un sistema de prestaciones e impuestos puede ser más redistributivo que otro, pero también menos efectivo en la reducción de la pobreza y/o de su intensidad si no se ocupa de mejorar el nivel de renta de las familias situadas en los deciles de renta más bajos.

Adicionalmente, no debemos olvidar que los efectos redistributivos de los sistemas de transferencias e impuestos no se ciñen a los producidos por las prestaciones monetarias, sino que, como señalan Immervoll y Richardson (2011), la provisión de servicios públicos también tiene un importante papel redistribuidor. Por tanto, aunque en este trabajo no las incluimos, las prestaciones en especie afectan a las decisiones de participación laboral y de ahorro de los adultos y son elementos determinantes del bienestar de los niños en su periodo de formación, siendo en algunos casos fundamentales para ampliar las oportunidades de los nacidos en las familias menos favorecidas.

2.2. Evolución de las políticas públicas familiares en España

El peso de las políticas familiares en nuestro país en el total de las políticas públicas ha sido tradicionalmente muy bajo y al comienzo de este siglo no suponía siquiera ni la mitad de lo que dedicaban otros países de la Eurozona. Las políticas familiares en España, como resaltan Valiente (1996) y Cantó y Mercader-Prats (2002) se desarrollaron en el periodo de la dictadura (1939-75) a partir del papel prominente de la familia en la sociedad de la época. El “subsidio familiar” y el “plus de cargas familiares” para familias con hijos se introdujeron en 1938 y 1945, respectivamente. Estas prestaciones, financiadas principalmente por los empleadores y en las que se excluía a los empleados por cuenta propia, constituyeron un aumento salarial para los empleados con hijos dependientes y estaban asociadas históricamente a un modelo de varón sustentador (*male breadwinner*⁴) que, unido a la persistente carencia de Estado del Bienestar, ha impulsado las

4 Este modelo de organización familiar consiste en que el varón es el sustentador económico principal mientras la mujer se ocupa de las tareas domésticas y del cuidado de los dependientes. El modelo español, a diferencia del británico o el germano, presenta algunas peculiaridades por su falta de desarrollo industrial que, como en el caso de Italia, ha impulsado un modelo donde la solidaridad familiar de lo que podríamos llamar “familia extensa” tiene un mayor papel.

redes familiares de prestación de servicios de cuidados a los dependientes que identificaríamos con una política “familista” resultado de la falta de apoyo a la familia desde otras instancias de la organización social. Además, otras medidas complementarias de la época, como subraya Meil (2006) con objetivos natalistas, incluyeron la Ley de Familias numerosas de 1943 que suplementaba estos subsidios para familias con más de 4 menores dependientes, a la vez que les proporcionaba ventajas en acceso a la educación, el transporte y la vivienda.

A pesar de que estas prestaciones monetarias unidas al salario estaban inicialmente indexadas a los precios, tras la llegada de la democracia en la segunda mitad de los años setenta, las cuantías se mantuvieron estables y las prestaciones no fueron ni revisadas ni actualizadas. Así, en 1985, su montante en términos de renta familiar era irrisorio y suponían aproximadamente un 2,8 por ciento del salario mínimo de la época por hijo dependiente (Cantó y Mercader-Prats, 2002).

En 1990 se introdujo por primera vez en nuestro país una prestación por hijo no ligada al empleo de algún adulto del hogar: la prestación por hijo a cargo. Esta prestación tenía un baremo de renta e iba dirigida a aliviar las dificultades económicas de las familias con menores de 18 años dependientes o con alguna discapacidad y con muy pocos recursos. La introducción de esta prestación no supuso un cambio significativo en la situación económica de las familias pobres con menores del momento porque, a pesar de que el límite de renta fijado no era bajo (un 50 por ciento mayor que el salario mínimo del momento con aumentos del 15 por ciento por cada menor dependiente) la cuantía de la prestación era muy pequeña (sólo suponía alrededor del 5,6 por ciento del salario mínimo de 1990). Además, en los años siguientes los baremos de renta no se actualizaron con el Índice de Precios al Consumo (IPC), por lo que sólo experimentaron pequeños aumentos entre 1991 y 1995. Todo ello hizo que, como indica Meil (2006), las políticas familiares fueran esencialmente insignificantes como mecanismo de solidaridad social en nuestro país hasta finales del siglo pasado. Posteriormente, a lo largo de la primera década de este siglo la evolución de las políticas familiares ha estado esencialmente ligada a la trayectoria general de las políticas públicas de carácter monetario.

En los últimos años, como concluye Cantó (2013) podemos distinguir esencialmente dos etapas en la evolución de las políticas públicas en España: una primera, entre 2005 y 2008, que estuvo caracterizada por la estabilidad y el crecimiento económico con significativos incrementos en la recaudación impositiva que animaron a la ampliación de la cobertura de algunas prestaciones e incluso a la toma de algunas decisiones de rebaja fiscal transitoria; y una segunda, que abarca desde 2008 hasta la actualidad, en que la falta de crecimiento económico y el desplome de la recaudación impositiva han llevado a los distintos gobiernos, central y autonómicos, a la búsqueda de alternativas de consolidación fiscal o ajuste.

En la Tabla 3 presentamos datos sobre los ingresos y gastos públicos en España en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) en el periodo 2003-2012 y los comparamos con la media de los 17 países de la Eurozona. Como refleja la primera columna de la tabla, entre 2003 y 2007 los ingresos del Estado crecieron de forma importante impulsados por el crecimiento económico y se acercaron seis puntos porcentuales a la media de la Eurozona, de manera que en 2007 los ingresos

alcanzaban prácticamente el 90 por ciento de esa media. Sin embargo, los gastos en prestaciones sociales de carácter monetario se mantuvieron prácticamente estables en todo ese periodo y en 2007 estaban lejos de la cobertura existente en otros países: el gasto en esta partida era una cuarta parte inferior a la media del resto de países de la zona euro.

Tabla 3. Ingresos y Gastos públicos y Protección Social en % PIB y en ratio respecto de la media de la Eurozona (17 países), 2005-2013

	Ingresos del Estado % del PIB / ratio media europea de los 17	Ingresos Impositivos % del PIB / ratio media europea de los 17	Gastos del Estado % del PIB / ratio media europea de los 17	Protección Social % del PIB / ratio media europea de los 17	Prestaciones sociales monetarias (excepto enfermedad y sanidad) % del PIB / ratio media europea de los 17
2003	38,0 / 0,84	34,7 / 0,85	38,4 / 0,80	19,8 / 0,74	13,6 / 0,72
2004	38,8 / 0,87	35,5 / 0,87	38,9 / 0,82	19,8 / 0,75	13,6 / 0,72
2005	39,7 / 0,88	36,7 / 0,90	38,4 / 0,81	20,1 / 0,76	13,8 / 0,73
2006	40,7 / 0,89	37,6 / 0,91	38,4 / 0,82	20,0 / 0,76	13,6 / 0,74
2007	41,1 / 0,90	38,0 / 0,92	39,2 / 0,85	20,2 / 0,78	13,8 / 0,76
2008	37,0 / 0,82	33,9 / 0,83	41,5 / 0,88	21,6 / 0,81	14,8 / 0,79
2009	35,1 / 0,78	31,6 / 0,78	46,3 / 0,90	24,7 / 0,85	17,4 / 0,85
2010	36,6 / 0,81	33,1 / 0,82	46,3 / 0,90	25,3 / 0,87	18,0 / 0,88
2011	35,7 / 0,78	32,4 / 0,79	45,2 / 0,91	26,1 / 0,87	19,0 / 0,88
2012	36,4 / 0,78	—	47,0 / 0,97	—	—

Fuente: Eurostat, Statistics Database on line, los ingresos impositivos incluyen las cotizaciones a la seguridad social de empleadores y empleados (tanto por cuenta propia como ajena), Las cifras de protección social excluyen los costes administrativos. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

La llegada de la crisis económica frenó en seco el crecimiento de los ingresos en 2007 y a partir de ese año su peso en el PIB ha vuelto a niveles anteriores a 2000. Paralelamente, y a pesar de que se han producido importantes recortes tanto de prestaciones monetarias como en especie, los gastos del Estado han crecido desde 2007 impulsados, por un lado, por el fuerte aumento del montante de las prestaciones por desempleo y, por otro, por la crisis de la deuda soberana que ha aumentado el coste de los intereses de la deuda pública española. No hay que olvidar, por tanto, en la interpretación de los cambios en el gasto social el efecto de los cambios de ciclo económico, que afectan tanto al denominador de la relación –que desciende en la crisis– como al carácter de algunas prestaciones básicas del estado de bienestar como estabilizadores automáticos, con aumentos fuertes en las crisis, como en el caso de las prestaciones por desempleo, y descensos en los períodos expansivos y, sobre todo, de creación de empleo.

Aunque parece claro que la evolución de los ingresos y gastos del Estado en la última década ha estado muy determinada por la evolución del ciclo económico, durante este periodo se

produjeron también varias reformas de las políticas de transferencias monetarias, que afectaron al particular contexto de las familias. En primer lugar, casi al cierre del período de bonanza económica —en 2007— tuvo lugar una reforma fiscal, que descansó, fundamentalmente, en una reducción de los tramos del impuesto sobre la renta junto con el incremento de los límites absolutos de los tramos y la reducción del tipo marginal del tramo más alto, que pasó del 45 al 43%. Esta reforma se marcó como objetivo tratar de eliminar la falta de equidad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares derivada del mecanismo de reducción en la base imponible introducido en la reforma de 1999, junto a la actualización de los mínimos personales y familiares y de los umbrales de tributación, convirtiendo además las deducciones familiares que se aplicaban en la base del impuesto a deducciones en la cuota. Adicionalmente, se reformó la tributación de las rentas de capital y de las ganancias patrimoniales.

Los efectos de tales cambios no parecen de gran magnitud. Según los resultados de Díaz de Sarralde et al. (2006) esta reforma mejoró la situación fiscal de trabajadores y familias con hijos. Sin embargo, la evaluación de Paredes (2006) calculando los tipos medios efectivos por niveles de renta para las distintas categorías familiares muestra que el impacto de la reforma fue reducido para todos los grupos y que los contribuyentes que efectivamente redujeron su carga impositiva fueron los situados en los extremos de la distribución de ingresos, mientras que los que la aumentaron fueron los situados en tramos intermedios. En un sentido similar, Sanz et al. (2008) también concluyen que los efectos de la reforma sobre la distribución de la renta fueron limitados.

En cuanto al sistema de prestaciones, las principales reformas del periodo comprendido entre 2005 y 2008 consistieron en la creación de algunas prestaciones familiares nuevas y la ampliación de las cuantías y cobertura de algunas ya existentes. Así, en 2008 el gobierno dobló la cantidad a percibir como prestación por hijo a cargo para los menores de 3 años (de 291 a 500 euros) y aumentó significativamente el límite de renta familiar mínimo para poder recibirla. Además, a mediados de 2007, estableció una nueva prestación universal por nacimiento de 2.500 euros en un pago único y, como consecuencia, abordó una reforma de la prestación por nacimiento de pago único con límite de renta para destinarla exclusivamente a miembros de algunos colectivos, como las familias numerosas, monoparentales y las madres discapacitadas. Adicionalmente, ese mismo año se amplió la cobertura de la Seguridad Social por maternidad creando una parte no contributiva para las madres que no acumularan suficientes cotizaciones sociales para poder recibir la prestación contributiva y se extendió el periodo de permiso de paternidad financiado por la Seguridad Social de 2 a 13 días.⁵

En este mismo periodo, siguiendo la estela del Estado central, algunas Comunidades Autónomas decidieron desarrollar sus propias políticas de prestaciones familiares, emulando a algunas

5 También se creó un complemento por alquiler para pensionistas con pensión no contributiva junto con una renta de emancipación para jóvenes ocupados viviendo en régimen de alquiler. A su vez, se inició el desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que se iría poniendo en marcha de forma progresiva incluyendo nuevos beneficiarios cada año.

regiones que ya lo habían hecho en la primera mitad de la década, como Cataluña, con la creación, principalmente, de nuevas prestaciones (universales o condicionadas por renta) por nacimiento, parto múltiple, adopción o conciliación de vida familiar y laboral. Hemos calculado que casi 428.000 familias españolas en diferentes regiones podrían haber recibido una de estas prestaciones en 2008 y su coste total podría rondar ese año los 326 millones de euros. En las postrimerías de la etapa económica expansiva, el gobierno introdujo en el presupuesto de 2008 un cambio al alza en los límites de los tramos del impuesto sobre la renta para ajustarlos a la inflación, evitando así una subida impositiva a través de la rémora fiscal. Este incremento aumentó en un 2 por ciento los límites de los tramos del impuesto ese año, reduciendo de esta forma la carga fiscal de la inflación sobre los contribuyentes.⁶

Con el inicio de la crisis, en 2008 y 2009, en respuesta a ésta y al fuerte crecimiento del desempleo, el gobierno central aprobó un paquete de estímulo fiscal. Este paquete incluyó una rebaja fiscal de 400 euros en el impuesto sobre la renta aplicable a los ingresos de 2008 para los contribuyentes con rentas procedentes del trabajo (dependiente o autónomo), de prestaciones por desempleo o de pensiones y estableció una nueva prestación no contributiva de cobertura de desempleo denominada PRODI (Programa temporal de Protección por Desempleo e Inserción) y, desde 2011, PREPARA (Programa de Recualificación Profesional) que supone una transferencia de ingresos de alrededor de 420 euros mensuales a los desempleados que finalizan el cobro de sus prestaciones por desempleo tanto contributivas como no contributivas y no tienen otros ingresos. Esta prestación condicionada por renta se ha ido renovando año tras año (aunque con algunas modificaciones en las condiciones de acceso) ante la persistencia de la alta tasa de desempleo.⁷

A finales de 2009 y, sobre todo, a partir de 2010, como respuesta a las presiones de los mercados financieros sobre la deuda pública española y de la Comisión Europea, en línea con lo sucedido en otros países europeos, tanto el gobierno central como los gobiernos autonómicos comenzaron a introducir medidas de contención del déficit público también denominadas "políticas de austeridad", consistentes fundamentalmente en aumentos de los tipos aplicables en diferentes impuestos y en recortes de prestaciones.⁸ Sin ir más lejos, en ese mismo ejercicio de 2009 varias Comunidades Autónomas limitaron, reformaron o cancelaron algunas de sus prestaciones familiares.⁹ Posteriormente, a lo largo de 2010 y 2011, tanto el Estado como varias Comunidades Autó-

6 Adicionalmente, en este mismo ejercicio el gobierno central introdujo una deducción por alquiler de vivienda habitual para el primer tramo de renta del impuesto y las Comunidades Autónomas se lanzaron a diseñar una importante variedad de deducciones en la cuota del impuesto en su regulación territorial.

7 En este paquete de estímulo fiscal el gobierno incluyó también muchas otras medidas como, por ejemplo, la moratoria en el pago de hipotecas para los desempleados. Además, en 2008 el gobierno introdujo también en el impuesto sobre la renta una deducción por alquiler de vivienda habitual con un límite de renta.

8 Véase Callan *et al.* (2011) para un mayor detalle.

9 Este es el caso, por ejemplo, de la prestación por nacimiento en Comunidades como Asturias, Extremadura, Madrid o Navarra.

nomas, aprobaron modificaciones del impuesto sobre la renta que supusieron nuevos tramos para los contribuyentes de rentas altas y aumentos en los tipos marginales de gravamen más altos del impuesto, junto a una reforma de la tributación de las rentas del capital que pasaron a tributar a un tipo más alto y progresivo (y no a un tipo único).¹⁰ Además, en el ejercicio fiscal de 2010, el gobierno central reformó la rebaja fiscal de 400 euros, introduciendo un límite de renta para su aplicación (retirándola para los contribuyentes de mayor renta y manteniéndola sólo para las rentas inferiores a 12.000 euros con un sistema de aplicación progresivo).

En junio de 2010 el gobierno recortó el salario de todos los trabajadores públicos¹¹, congeló el crecimiento de las pensiones por inflación (excepto en el caso de pensiones mínimas y no contributivas), congeló el indicador básico para la determinación de muchas prestaciones sociales (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM) y redujo casi a la mitad la prestación por hijo a cargo, que había doblado en 2008. Finalmente, a partir del mes de enero de 2011, el gobierno también eliminó la prestación universal por nacimiento de 2.500 euros y reformó el programa de protección por desempleo para parados sin prestación (PRODI, posteriormente PREPARA) limitando su cobertura para los desempleados entre 30 y 45 años, dando derecho a percibir la ayuda sólo a aquellos con cargas familiares.¹² Finalmente, ya a mediados de 2012, el nuevo gobierno reformó las prestaciones y el subsidio por desempleo, reduciendo la cuantía del primero a partir de 6 meses de desempleo, suprimiendo el subsidio especial para mayores de 45 años y aumentando la edad para el acceso al subsidio (de 52 a 55 si no se tienen dependientes) e incrementando del 50% al 100% el interés legal del dinero aplicable al patrimonio improductivo para calcular las rentas que permiten el acceso al subsidio por desempleo.

Como resultado de todo lo anterior, tal como se aprecia en la Tabla 4, los gastos en protección social dedicados a “familia e hijos” en nuestro país en comparación con la media de la eurozona son bajos. En 2011 apenas gastábamos un 1,4 por ciento del PIB en estas políticas mientras que los países de la eurozona casi doblaban esa cifra.¹³ No obstante, como hemos descrito

-
- 10 El gobierno central introdujo dos tramos adicionales en el impuesto sobre la renta para las rentas entre 120.000 y 175.000 euros y las superiores a esta última cantidad, con tipos marginales del 44 y 45%, respectivamente. En cuanto a las rentas del capital, la tributación subió en 2010 del 18 al 19% para las rentas de capital inferiores a 6.000 euros y al 21% para las que superaban esa cifra. Además, varias regiones españolas aumentaron los tipos de gravamen de los tramos más altos de renta aplicables a la parte autonómica de la base imponible, de manera que los tipos marginales máximos en el ejercicio 2011 se situaron en tres de ellas alrededor, e incluso por encima, del 48 por ciento (Cataluña, 49%; Extremadura, 48%; Asturias, 48,5%; Andalucía, 48%; y Cantabria, 48%). La Comunidad de Madrid introdujo en 2010 un cambio en la parte autonómica del mínimo por descendientes del impuesto sobre la renta, aumentándolo a partir del tercer hijo.
- 11 Esta rebaja está simulada en EUROMOD y supone una rebaja media del 5% en el salario de todos los empleados públicos.
- 12 Otras medidas adicionales fueron el aumento del tipo general del Impuesto sobre el Valor Añadido en julio de 2010 del 16 al 18% y del tipo reducido del 7 al 8%.
- 13 El sistema de contabilidad de prestaciones denominado “European System of integrated Social Protection Statistics”(ESSPROS) en 2011 (ESSPROS, 2011) contabiliza como gasto en protección social a

anteriormente, la evolución del peso económico de estos gastos ha estado marcada por dos fases distintas. Primero creció ha vuelto a reducirse a partir de 2010. Así, el gasto en prestaciones monetarias dedicadas a “familia e hijos” en proporción al PIB prácticamente se dobló entre 2001 y 2007, pasando a suponer de un 18 a un 43 por ciento de la media de la eurozona. Desafortunadamente, la llegada de la crisis frenó en seco este proceso, con una caída en su peso en proporción al PIB en los últimos años.

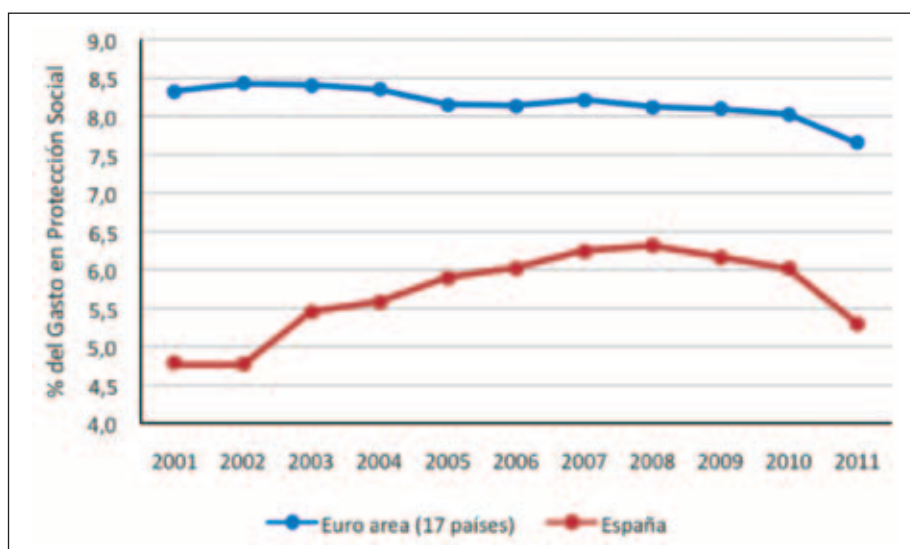
Tabla 4. Protección social en la función “familia e hijos” en % PIB y en ratio respecto de la media de la Eurozona (17 países), 2001-2011

	Total gasto en función familia e hijos % PIB / ratio media europea de los 17	Prestaciones monetarias % PIB / ratio media europea de los 17	Prestaciones monetarias (sin límite de renta) % PIB / ratio media europea de los 17
2001	0,91 / 0,43	0,29 / 0,18	0,23 / 0,18
2002	0,92 / 0,42	0,28 / 0,17	0,24 / 0,17
2003	1,07 / 0,48	0,41 / 0,25	0,32 / 0,24
2004	1,10 / 0,50	0,43 / 0,26	0,33 / 0,25
2005	1,18 / 0,54	0,47 / 0,30	0,34 / 0,26
2006	1,20 / 0,56	0,48 / 0,33	0,34 / 0,30
2007	1,25 / 0,59	0,53 / 0,38	0,41 / 0,37
2008	1,36 / 0,63	0,62 / 0,43	0,52 / 0,46
2009	1,52 / 0,64	0,66 / 0,42	0,55 / 0,45
2010	1,51 / 0,65	0,65 / 0,42	0,55 / 0,45
2011	1,38 / 0,60	0,54 / 0,36	0,44 / 0,37

Fuente: Eurostat, Statistics Database on line. Todas las cifras de esta tabla excluyen los costes administrativos de las prestaciones. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

las familias las ayudas financieras o en especie a hogares por cargas familiares, incluyendo natalidad y crianza de hijos y mantenimiento de otros miembros, prestaciones de maternidad y paternidad y servicios sociales dedicados a la familia (alojamiento en centros y hogares) además de servicios de guardería, sin incluir las deducciones impositivas.

Gráfico 18. Gasto en función “familia e hijos” en % del total del Gasto en Protección Social, 2001-2011

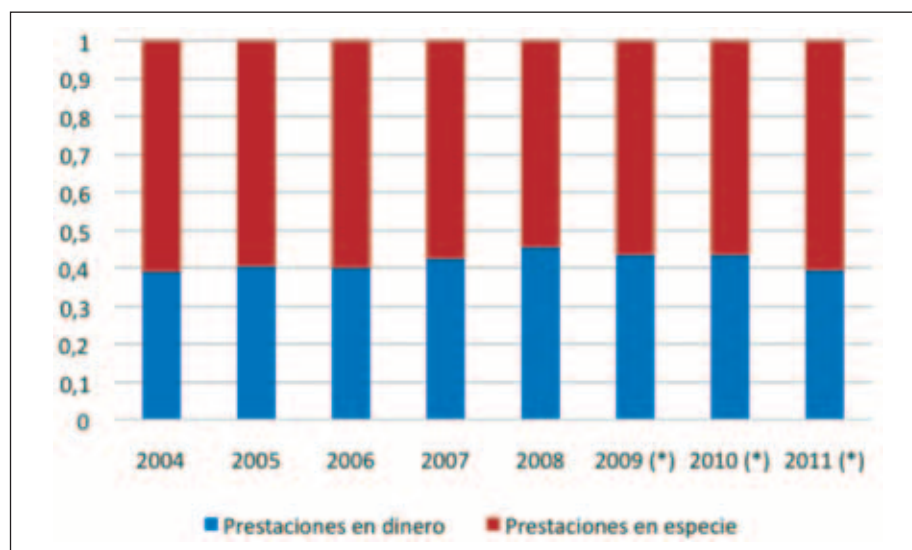


Fuente: Eurostat, Statistics Database on line. Las cifras de protección social excluyen los costes administrativos. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Si analizamos la evolución del peso de las políticas familiares en el total de las políticas dedicadas a la protección social en nuestro país, llegamos a conclusiones similares. Como se aprecia en el Gráfico 18, en 2001 las políticas familiares suponían menos del 5% del total de gasto social, muy lejos de la media de los países de la eurozona. No obstante, su peso sobre el total de gasto en protección social aumentó significativamente en una primera fase, pasando del 4,7% al 6,3%. En el ámbito estatal, se reformaron las prestaciones por hijo a cargo, se creó una prestación-desgravación para las mujeres trabajadoras y madres de niños de 0 a 3 años y una prestación universal por nacimiento. En el ámbito autonómico, se aprobaron distintos tipos de prestaciones por nacimiento, parto múltiple y conciliación familiar.

Posteriormente, tras la llegada de la fuerte crisis económica y como refleja nítidamente el Gráfico 18, se produjo un cambio de tendencia en el peso del gasto en familia e hijos en el total del gasto social. Entre 2009 y 2010 muchas de las reformas de las prestaciones existentes se frenaron o revirtieron y las prestaciones autonómicas fueron recortadas o suprimidas. El resultado ha sido una fuerte caída del peso del gasto en esta función desde 2009 y especialmente entre 2010 y 2011, significativamente mayor que en los países de nuestro entorno. En 2011 nuestro gasto en prestaciones familiares era un 30 por ciento menor del que realizaban, en promedio, los países de la eurozona.

Como refleja el Gráfico 19, este crecimiento del peso de las políticas familiares estuvo ligado en una primera fase (hasta 2007) tanto al incremento de prestaciones monetarias como a un mayor gasto en prestaciones en especie. Posteriormente, en cambio, el incremento se debió más bien a la mejora de algunas prestaciones económicas: mejora de las cuantías y los límites de acceso de algunas prestaciones económicas ya existentes y creación de otras nuevas a distintos niveles territoriales.

Gráfico 19. Tipo de prestaciones de la función “familia e hijos”, 2004-2011

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS, Ministerio de trabajo e Inmigración, CPS-8 Gastos por función y tipo de prestación. <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

En síntesis, las reformas de las prestaciones monetarias y, particularmente, las centradas en las familias, se caracterizaron en una primera etapa por una tendencia expansiva, especialmente durante los años previos a la crisis económica, en los que la recaudación impositiva creció notablemente. A partir de 2009, muchas de estas prestaciones sufrieron importantes recortes. No está claro todavía, sin embargo, que los cambios que se produjeron durante la expansión supusieran una mayor redistribución de rentas a favor de las familias con hijos atribuible a las prestaciones monetarias nuevas ni que los realizados durante la recesión hayan tenido un efecto claramente contrario.

En este contexto, resulta especialmente importante realizar una evaluación del impacto que tienen las políticas de prestaciones e impuestos sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza infantil en España. A partir de la evaluación de la eficacia de las políticas que se han implementado y con la información detallada sobre qué políticas familiares están actualmente en vigor (que proporcionamos en el anexo de este documento) se podrán elaborar propuestas específicas de políticas alternativas o complementarias a las actualmente existentes, con el objetivo primordial de que éstas puedan tener un impacto potencialmente positivo para reducir la tasa de pobreza infantil.

2.3. El peso de las políticas actuales: gasto económico y perceptores

Antes de abordar la evaluación del impacto de las políticas de prestaciones e impuestos es importante describir con suficiente detalle la estructura de las políticas familiares, su peso económico en términos presupuestarios y su relevancia poblacional medida por el número de perceptores. Aunque, como ya se ha mencionado, España es uno de los países europeos donde el gasto en

prestaciones monetarias de carácter familiar es más reducido, resulta relevante identificar cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas relacionadas con la familia y ver si su peso económico y poblacional es pequeño en términos generales o si algunas prestaciones o deducciones son particularmente relevantes mientras que otras resultan ser casi insignificantes.

La estructura de prestaciones monetarias de carácter familiar en España está dominada por un conjunto de prestaciones contributivas ligadas al embarazo y a la maternidad o paternidad y por una prestación por hijo a cargo que no requiere cotizaciones al sistema de seguridad social (por tanto es no contributiva) y que en 2011 recibieron más de ochocientas mil familias españolas.

Como se puede ver en la Tabla 5, la prestación por maternidad/paternidad, que cubre los salarios de periodos de permiso laboral tras el nacimiento de un nuevo hijo, tiene el mayor peso económico de todas las prestaciones (1.824 millones de euros de gasto en 2011). La prestación por hijo a cargo, tiene un presupuesto algo más limitado (1.200 millones de euros) pero llega a muchas familias y, sobre todo, cubre las necesidades de aquellas con hijos menores o mayores de 18 años con alguna discapacidad.¹⁴ En 2011 la recibían alrededor de un millón de menores de 18 años sin discapacidad, lo que supone un 12 por ciento de todos los menores de esa edad. De todos modos, la prestación está limitada a aquellos que viven en familias de muy baja renta y, sobre todo, tiene una cuantía anual muy baja. Tal y como puede verse en la Tabla 5, el importe medio anual esta prestación para los beneficiarios en hogares pobres es de unos 558 euros al año, una décima parte de lo que recibe el colectivo de unos 167.000 mayores de 18 años con discapacidad o casi cinco veces menos que lo que recibía un recién nacido con la prestación universal por nacimiento o cheque bebé.

El resto del sistema de prestaciones está muy fragmentado en distintas políticas de pagos por nacimiento o adopción y otras reguladas desde las Comunidades Autónomas. Estas últimas, aunque experimentaron un cierto auge hasta 2010 y tuvieron cierta relevancia en términos del número de perceptores en Comunidades como Cataluña, Asturias o Cantabria, como señalan Cantó *et al.* (2012), en la mayoría de los casos han sido eliminadas o fuertemente recortadas. En contraste con lo que sucede en España, una de las políticas familiares más generalizadas en toda Europa es la prestación universal por hijo (Levy *et al.*, 2013). Esta política, con menor o mayor grado de generosidad económica en cada país, ésta vigente en 18 de los 27 países de la UE. Los países que aún no la tienen son, precisamente, los del sur de Europa, algunos países del este e Islandia. En España este tipo de prestación (de carácter universal por nacimiento) sólo estuvo vigente desde julio de 2007 a enero de 2011 y la recibieron unas 450.000 familias en el momento del nacimiento de un hijo. El coste total en 2009 de esta política se acercó a lo que ese mismo año suponía la prestación por hijo a cargo (unos 1.120 millones de euros).

14 Véase también el detalle de los distintos perceptores (beneficiarios y causantes) de la Prestación por hijo a cargo en el Cuadro 5 en el Anexo II.

Tabla 5. Perceptores y gasto económico en prestaciones familiares de distintos tipos, 2007-2011

	Beneficiarios (uno o varios causantes)				Gasto (millones euros)				Prestación media (euros)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Prestaciones contributivas															
Prestación por maternidad/paternidad	331.642	359.160	340.512	332.557	324.405	1.589	1.802	1.839	1.820	1.824	4.791	5.017	5.401	5.473	5.623
Prestación por paternidad	173.161	279.756	273.024	275.637	269.715	123	212	220	226	255	711	759	806	818	946
Prestaciones no contributivas															
universales															
Cheque bebé (prestación universal por hijo)		483.307	447.343	459.601			1.208	1.121	1.149			2.500	2.507	2.501	
con condición de renta															
Prestación por hijo a cargo - Total	630.025	663.777	716.265	791.980	825.888	928	1.049	1.117	1.208	1.210	1.473	1.581	1.560	1.525	1.465
Prestación por hijo a cargo - menores de 18 - con y sin discapacidad	481.014	510.420	557.970	628.840	658.496	204	315	344	405	367	425	617	616	644	558
Prestación por hijo a cargo - mayores de 18 - con discapacidad	149.011	153.357	158.295	163.140	167.392	724	734	774	803	843	4.856	4.787	4.888	4.922	5.033
Prestación nacimiento familias numerosas y monoparentales	10.560	14.763	21.145	22.439	21.481	5	17	22	23	22	462	1.122	1.030	1.015	1.033
otras prestaciones															
Otras prestaciones por nacimiento o adopción	8.132	9.687	9.001	8.468	8.724	19	22	23	22	23	2.287	2.253	2.544	2.653	2.625
Deducción por maternidad para trabajadoras con menores de 3 años	930.316	977.096	843.125	955.015	859.257	827	871	758	863	788	889	891	899	904	917
Prestaciones por hijo de las CCAA	411.227	477.896	427.211			256	326	282			622	682	659		
No contributiva por maternidad								2,38		0,31					

Nota: El número real de beneficiarios de la prestación por hijo a cargo es ligeramente inferior al que aparece en este cuadro porque en las estadísticas por beneficiarios se suman dos veces aquellos que tienen menores y mayores de 18 si tienen hijos en ambas situaciones.

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm> Algunos datos provienen también de las publicaciones del "Country Report Spain 2007-2010 y 2009-2012": https://www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/country-reports/year-3/CR_ES_2007-2010.pdf y https://www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/country-reports/Year4/CR_ES2009-2012FINAL.pdf.

2.4. La estructura de rentas de los hogares

Utilizar un modelo de microsimulación como EUROMOD (Sutherland y Figari, 2013) para medir el efecto de las políticas sobre la pobreza en lugar de calcularlo a través de los valores observados de renta en las encuestas a las familias tiene interesantes ventajas, como señalan Avram *et al.* (2012). En primer lugar, podemos llegar a un mayor grado de detalle en la identificación de las distintas prestaciones y herramientas impositivas del sistema y, además, podemos realizar nuestra propia clasificación por tipos de prestaciones o deducciones. En segundo lugar, el modelo tiene un importante potencial para mejorar la medición de las cuantías efectivamente percibidas por cada prestación concreta, sobre todo en aquellas que están condicionadas por la renta familiar, ya que simula cada prestación individualmente. Finalmente, la microsimulación nos permite analizar el efecto neto sobre la desigualdad de las políticas más recientes, en nuestro caso las de 2012, sin esperar a que los datos de rentas de las familias en ese periodo estén disponibles.¹⁵

La evidencia previa que ofrecen los trabajos que han analizado las políticas familiares en nuestro país muestra que la política familiar más potente y de mayor peso económico en el sistema de prestaciones e impuestos son las desgravaciones fiscales por hijo y no las prestaciones (véase Cantó *et al.*, 2012). Las desgravaciones fiscales suponen reducciones en la base del impuesto sobre la renta (mínimo familiar) y deducciones en la cuota por diferentes circunstancias familiares que difieren según la CCAA en la que se tribute. Esta última deducción se la aplicaron 834.000 contribuyentes y en 2010 tuvo un coste de unos 767 millones de euros. Además de éstas, existe también un conjunto de deducciones en la cuota relacionadas con la adopción, el parto múltiple, el cuidado de los hijos, o el nacimiento de segundos o terceros hijos o algunos gastos escolares. En todo caso, el peso económico de estas deducciones difiere de forma significativa por Comunidades Autónomas y, en general, es relativamente pequeño. Sin embargo, no cabe esperar que ni los mínimos familiares ni las desgravaciones fiscales tengan un efecto relevante en la reducción de la pobreza, ya que una parte importante de los hogares que se sitúan por debajo del umbral están exentos de tributar en el impuesto.

15 En el caso español, EUROMOD permite simular el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en su parte más importante, exceptuando el tratamiento fiscal de ganancias y pérdidas patrimoniales, las reglas diferenciales de los territorios forales y algunas deducciones regionales muy específicas. También permite calcular las cotizaciones sociales con un importante grado de detalle, es decir, identificando, de forma separada, el régimen general, el régimen agrario, el régimen de los empleados por cuenta propia y las cotizaciones sociales de los desempleados. Además, en cuanto a las prestaciones sociales, el modelo es capaz de simular de forma prácticamente completa (es decir, teniendo en cuenta todos los parámetros que son susceptibles de cambiar en la prestación) las pensiones no contributivas por vejez y viudedad, los complementos de mínimos, las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas (CCAA), las prestaciones por hijo a cargo nacionales y de las CCAA y otras prestaciones familiares. Las que sólo se simulan parcialmente —es decir, no se tienen en cuenta todos los parámetros que son susceptibles de cambio— son las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo y la Renta Activa de Inserción, ya que necesitan de alguna información laboral retrospectiva del trabajador que no está disponible en la fuente de datos estadísticos y, por tanto, su valor se toma de la información sobre prestaciones que ofrecen los datos de la encuesta a las familias.

Un primer paso para comprender el peso relativo de las distintas políticas de impuestos y prestaciones en el bienestar social es analizar su relevancia económica en el total de la renta disponible de los hogares. Para ello hemos calculado la composición de las rentas de los individuos en 2007 y 2012 a partir de la información de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y utilizando el microsimulador de prestaciones e impuestos EUROMOD. Para analizar las diferencias entre los hogares con menores dependientes y el resto distinguimos entre dos grupos de población: los individuos que conviven en un hogar con niños y los que no.

Antes de realizar el análisis, es importante que clarifiquemos qué incluye cada tipo de rentas que componen el total de los ingresos disponibles de la población. En primer lugar, las rentas primarias o de mercado incluyen todos los ingresos brutos por empleo (tanto por cuenta propia como ajena) y los rendimientos del capital y de la propiedad que se obtengan durante el año de referencia. Las pensiones contributivas incluyen todos los ingresos brutos por pensiones de carácter contributivo relacionadas con la vejez, invalidez, viudedad u orfandad. Las prestaciones denominadas “condicionadas por renta” incluyen todas aquellas prestaciones estatales o regionales en cuyas condiciones de elegibilidad se establece un límite de renta de la unidad familiar y consisten fundamentalmente en las prestaciones asistenciales por desempleo (subsidio por desempleo, Renta Activa de Inserción o prestación del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), actualmente denominado PREPARA), las pensiones no contributivas, las ayudas de estudios (becas) y las ayudas por vivienda.¹⁶

Tabla 6. Composición de las dos categorías de prestaciones (con y sin condición de rentas), 2012

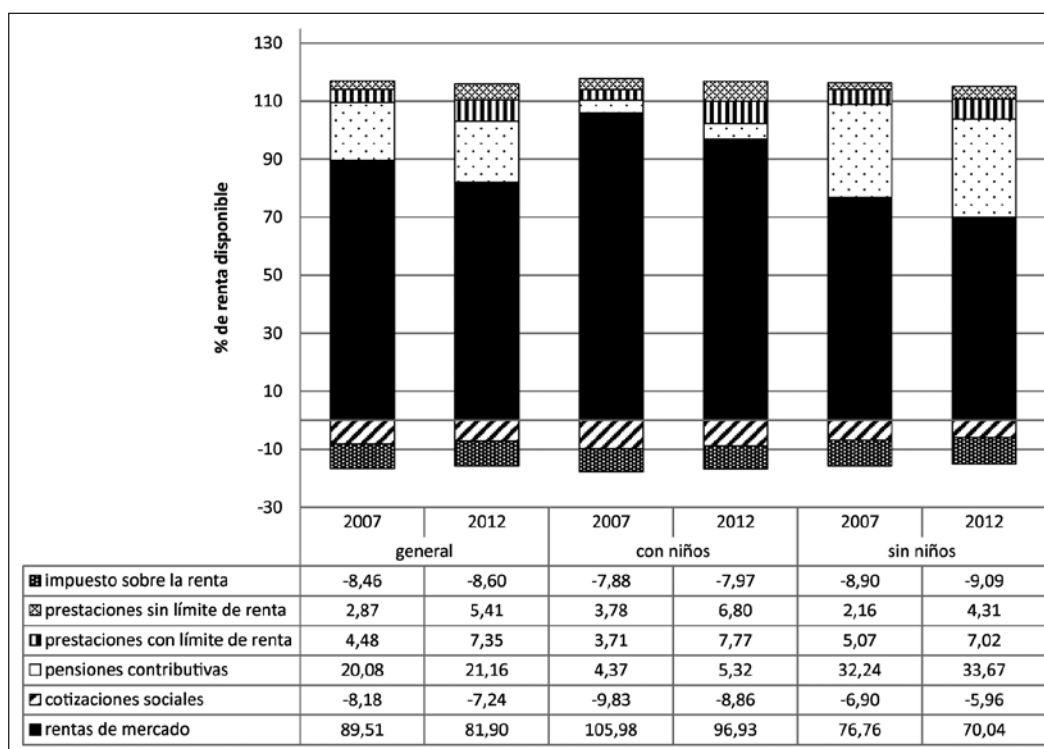
Prestaciones sin condición de rentas	Prestaciones con condición de rentas
Prestación por maternidad	Prestación por hijo a cargo
Prestación por hijo a cargo con discapacidad	Prestaciones estatales por nacimiento o adopción
Prestación contributiva por desempleo	Prestaciones de las CCAA por nacimiento o adopción condicionadas por renta
Prestaciones de las CCAA por nacimiento o adopción no condicionadas por renta	Subsidio por desempleo
Indemnizaciones por despido o cese en el empleo	Renta Activa de Inserción (RAI)
Prestación-deducción por madre trabajadora con hijo menor de 3 años	Prestación programa PREPARA
	Complemento de mínimos por pensión de viudedad
	Otras prestaciones con condición de rentas (becas y ayudas por vivienda)

Fuente: Elaboración propia.

16 No se incluye en la renta familiar la prestación por renta mínima o salario social de las Comunidades Autónomas por la sobre-estimación de los beneficiarios de estas transferencias cuando comparamos los resultados del simulador con la información real de perceptores por regiones.

Las prestaciones “no condicionadas por renta” incluyen aquellas prestaciones estatales o regionales cuyas condiciones de elegibilidad no incorporan un límite de renta y consisten principalmente en todos aquellos ingresos procedentes de la prestación contributiva por desempleo, la prestación por maternidad, la prestación universal por nacimiento en vigor entre julio de 2007 y enero de 2011, la deducción por hijos menores de 3 años para madres trabajadoras y otras prestaciones regionales de este mismo tipo. Finalmente, en las cotizaciones se incluyen únicamente aquellas que ha de pagar el trabajador por cuenta ajena o propia (régimen general, régimen de autónomos o régimen agrario) y el pago del impuesto sobre la renta incluye un cálculo de la factura fiscal por contribuyente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) teniendo en cuenta sus características más importantes, exceptuando el tratamiento fiscal de ganancias y pérdidas patrimoniales, las reglas diferenciales de los territorios forales y algunas deducciones regionales muy específicas.

Gráfico 20. Composición rentas población 2007-2012: toda la distribución



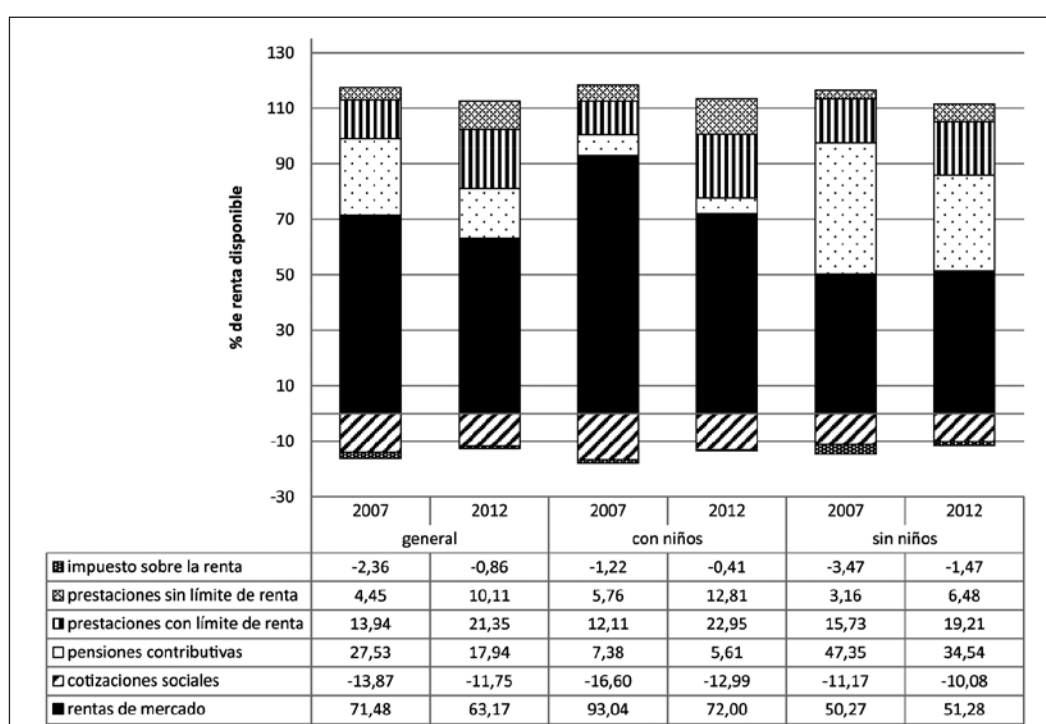
Fuente: EUROMOD G1.0+

Como podemos apreciar en el Gráfico 20, las rentas de mercado constituyen en todo momento el principal ingreso del hogar español representativo: más de un 80 por ciento de su renta disponible proviene de esta fuente.¹⁷ En segundo lugar estarían las pensiones contributivas, que

17 El peso de cada componente del Gráfico 20 se mide como la proporción de renta bruta de cada categoría en proporción a la renta disponible del hogar. Como para pasar de renta bruta a renta disponible hay

suponen alrededor de otro 20 por ciento más mientras que las otras prestaciones sociales contribuyen a un 7 por ciento de los ingresos. Finalmente, tanto las cotizaciones sociales como el impuesto sobre la renta reducen la renta disponible en un 8 por ciento, respectivamente. Es indudable, como se aprecia en el Gráfico 19, que la crisis económica ha tenido importantes efectos sobre esta estructura de ingresos con una fuerte caída del peso de las rentas de mercado entre 2007 y 2012 (del 89 por ciento al 81 por ciento del total) y un significativo aumento de las prestaciones con y sin límite de renta, que prácticamente han doblado su peso en la renta disponible de la población española.

Gráfico 21. Composición rentas población 2007-2012: primer quintil de renta



Fuente: EUROMOD G1.0+

Si distinguimos entre individuos que habitan en hogares con menores dependientes del resto, constatamos que las rentas de mercado son relativamente más importantes en este grupo, tanto antes como durante la crisis, mientras que las pensiones contributivas tienen mucho menor peso en este grupo que otras prestaciones sociales. No hay que olvidar que las personas mayores, cuya principal fuente de renta son estas pensiones, suponen un porcentaje importante de los hogares sin niños. El peso de las prestaciones sociales distintas de las pensiones creció desde poco más de un 7 por ciento en 2007 a un 15 por ciento en 2012 en los hogares con niños, significativa-

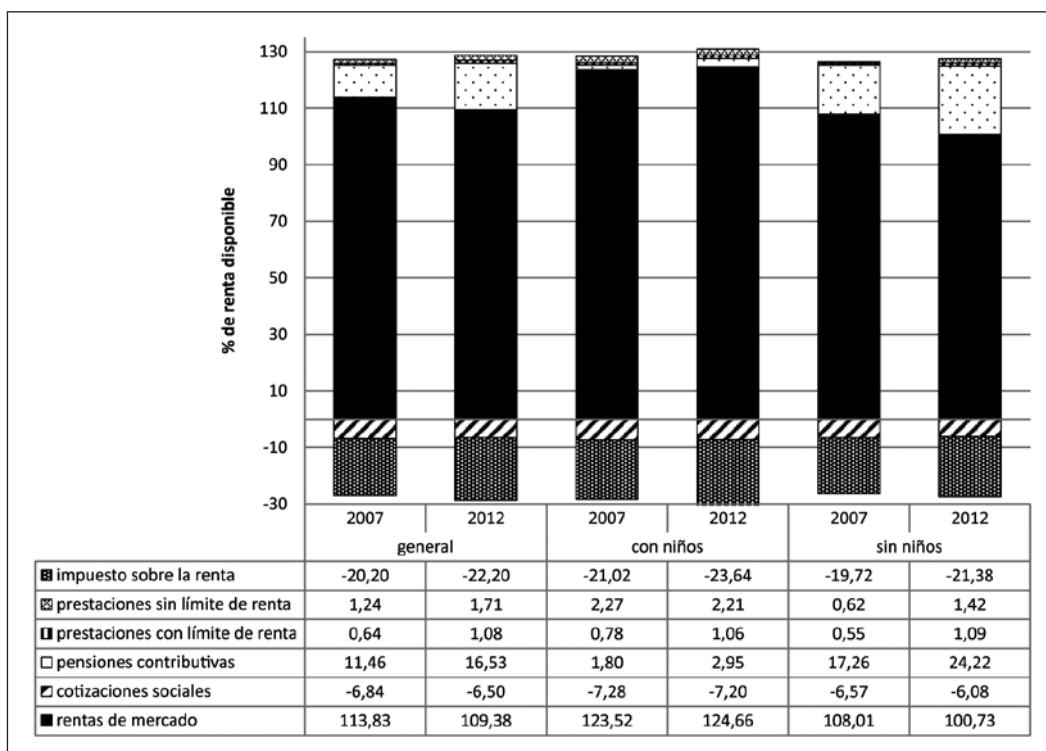
conceptos que se deducen, la suma de todos los conceptos, positivos y negativos resulta ser el 100 por cien de la renta disponible.

mente más de lo que aumentó en las rentas de los individuos que viven en hogares sin menores. Es importante destacar que esta mayor sensibilidad de los hogares con niños a los cambios de ciclo económico es una de las razones del agravamiento de la pobreza infantil con la crisis.

Como es lógico, la estructura de rentas de los individuos está muy determinada por la posición que tienen en la distribución de la renta. Las personas más pobres tienen una estructura de rentas muy distinta de la que tienen los más ricos. Si dividimos la población española en quintiles de renta podemos analizar la composición de las rentas del 20 por ciento más pobre y compararla con la del 20 por ciento más rico. Esto es lo que presentamos en los Gráficos 21 y 22.

La primera conclusión a la que llegamos al comparar la estructura de ingresos de los hogares con menores dependientes situados en el primer quintil frente a los que están en el último quintil es que entre 2007 y 2012 los mayores cambios se han registrado en la estructura de rentas de los individuos que viven en los hogares más pobres. Mientras que la estructura de rentas de los más ricos apenas ha cambiado, en los hogares dentro del quintil más pobre que tienen menores dependientes las rentas de mercado se han reducido en más de 20 puntos porcentuales. Esta caída se ha visto compensada por el crecimiento de sus ingresos por prestaciones, que antes de la crisis constituían alrededor del 18 por ciento de sus ingresos y que en 2012 han doblado su peso (pasando a suponer el 36 por ciento de su ingreso disponible). En ese mismo período, el quintil de renta más rico que convive en hogares con niños no experimentó prácticamente ningún cambio en términos de su estructura de rentas (Gráfico 22).

Gráfico 22. Composición rentas de los individuos: último quintil de renta



Fuente: EUROMOD G1.0+

De todos modos, debemos incidir en que todo este análisis de rentas se ha realizado con la información de las políticas en vigor en 2012 pero utilizando como base de rentas la información disponible perteneciente a 2009 (aunque actualizada a 2012 por índices de crecimiento de rentas). Así, somos conscientes de que estos resultados no están incluyendo los efectos que hayan podido producir los cambios distributivos que se hayan producido entre 2009 y 2012. Sabemos que en ese periodo, la tasa de pobreza y la desigualdad de rentas en España aumentaron de forma importante y que la tasa de desempleo y el número de hogares sin ingresos también han tenido una tendencia inequívocamente creciente. Por tanto, es importante ser consciente de que la dimensión de la falta de rentas de los hogares con niños en 2013 puede haber empeorado significativamente estos últimos tres años, dada la evolución de estos indicadores.

2.5. El impacto de las políticas públicas en la pobreza infantil

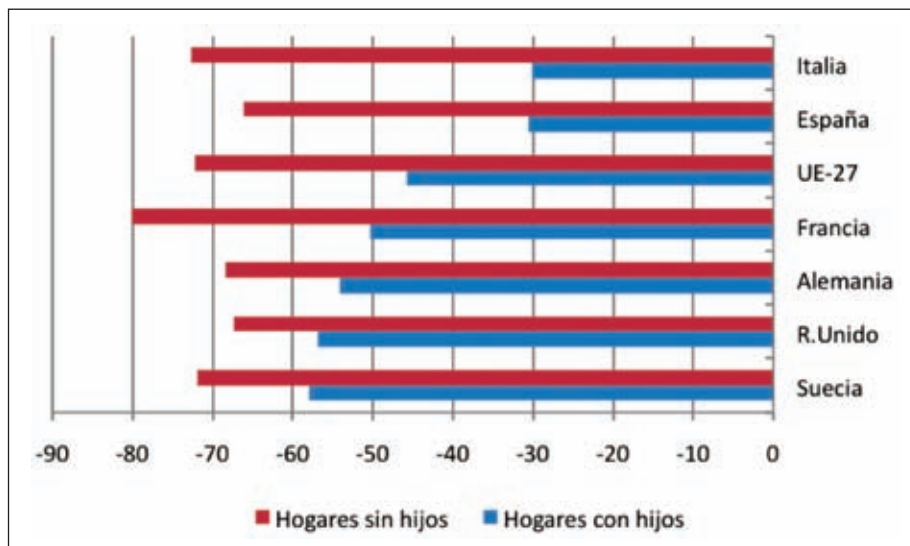
El sistema español de impuestos y prestaciones ha sido tradicionalmente uno de los menos efectivos en redistribuir las rentas familiares de toda la Unión Europea, tal y como concluyen los trabajos de Förster y Mira d'Ercole (2005), Immervoll *et al.* (2006), Paulus *et al.* (2009) y más recientemente, Kristjánsson (2011). Una de sus principales características es el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y, también, la práctica inexistencia de prestaciones de carácter familiar.

El impacto redistributivo de las distintas políticas monetarias no es, sin embargo, homogéneo en toda la población y, en particular, puede ser distinto para hogares con menores y sin menores a su cargo. Por esta razón es importante centrar el análisis no tanto en el impacto redistributivo de las políticas públicas monetarias en general sino en la capacidad de las políticas de prestaciones monetarias e impuestos existentes en España para reducir la pobreza de los hogares con menores dependientes. Un primer paso sencillo para medir el impacto de las políticas públicas es calcular la tasa de pobreza antes y después de prestaciones para distintos tipos hogares con y sin niños en España y en varios países europeos. Hay que tener en cuenta que este tipo de cálculos que presentamos (con y sin prestaciones monetarias) son una mera constatación del peso que tienen estas transferencias para el alivio de la pobreza en cada uno de los países considerados, siendo conscientes que, sin la existencia de estas prestaciones, se producirían cambios en la oferta laboral de algunos miembros del hogar que indudablemente podrían cambiar los datos de rentas primarias o de mercado si el escenario sin prestaciones sociales se produjese. En todo caso, creemos que resulta particularmente ilustrativo calcular cuánto aumentaría la tasa de pobreza y su intensidad si las familias no recibiesen las prestaciones sociales, midiendo, de manera estática su efectividad muy a corto plazo y sin ningún efecto dinámico que refleje cambios en la oferta laboral de los miembros del hogar.

Los cambios en la tasa de pobreza antes y después de prestaciones en 2011 para seis países europeos que recoge el Gráfico 23 apuntan a que el efecto reductor de la pobreza infantil a

Gráfico 23. Efecto reductor de la pobreza de las prestaciones sociales en la UE (umbral de 60% mediana, 2011)

(diferencia porcentual entre la tasa de pobreza con y sin prestaciones)



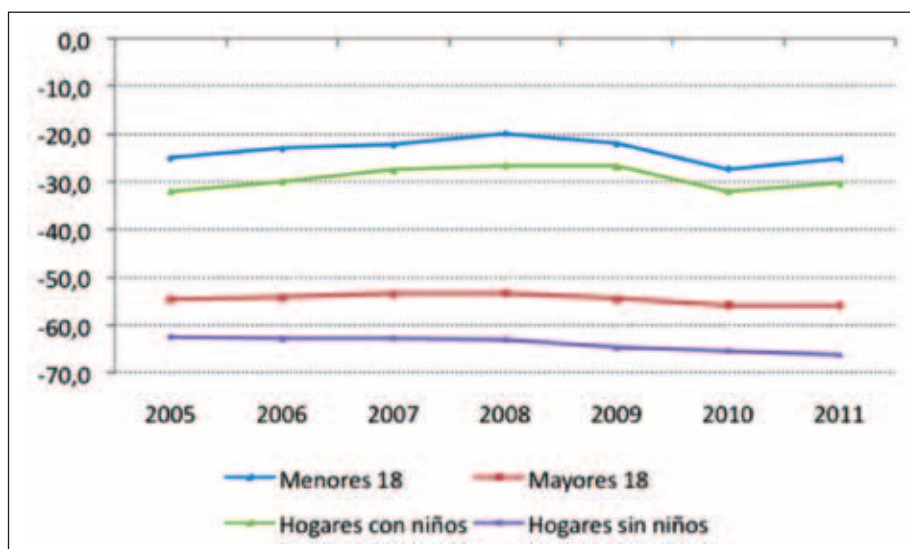
Fuente: EUROSTAT

través de las transferencias monetarias en España, al igual que en otros países del sur de Europa como Italia, resulta ser significativamente menor que el que obtienen en promedio los países de la UE-27. Así, mientras que las transferencias monetarias reducen la pobreza de los hogares con menores dependientes un 45 por ciento el promedio de la UE-27, en España lo hacen tan sólo un 30 por ciento (un tercio menos). Llama poderosamente la atención que en países que serían representativos de regímenes del bienestar diversos en el contexto europeo como son Suecia, Reino Unido y Alemania, la contribución de las prestaciones sociales a la reducción de la pobreza de los hogares con menores sea, en todos ellos, particularmente alta (72, 57 y 54 por ciento, respectivamente) mientras que en los países del sur de Europa, y particularmente en España, es tan baja. Cabe destacar también que, en cambio, esta diferencia entre España y otros países europeos no es tal si nos fijamos en la contribución de las políticas de transferencias a la reducción de la pobreza de los hogares sin menores dependientes. En este caso, España es bastante similar a la media europea ya que las prestaciones reducen la tasa de pobreza de los hogares sin menores un 66 por ciento, no muy lejos de la media de la UE (72 por ciento).

Para valorar la evolución de esta efectividad a lo largo del ciclo económico hemos calculado este mismo indicador para distintos tipos de hogar en España en los últimos años. Como se puede apreciar en el Gráfico 23, la contribución de las políticas de prestaciones sociales a la reducción de la pobreza infantil ha sido muy estable en el tiempo, aunque durante la parte expansiva del ciclo económico estas prestaciones perdieron algunos puntos de efectividad, pasando de reducir la pobreza infantil un 25 por ciento en 2005 a hacerlo sólo en un 20 por ciento en 2008. Posteriormente, en la fase recesiva del ciclo ganaron efectividad, volviendo a reducir la tasa de pobreza infantil un

Gráfico 24. Efecto reductor de la pobreza de las prestaciones sociales incluidas las pensiones (umbral de 60% mediana): 2005-2011

(diferencia porcentual entre la tasa de pobreza con y sin prestaciones)



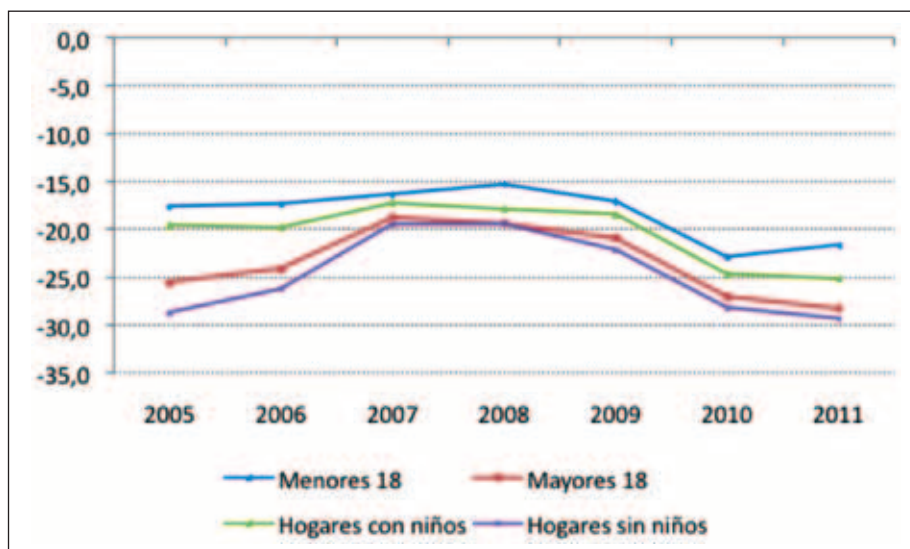
Fuente: EUROSTAT

25 por ciento en 2011. Hay que señalar, en cualquier caso, que la mayor contribución de las prestaciones monetarias a la reducción de la pobreza puede tener una connotación negativa, ya que su incidencia es mayor cuanto menor sean las rentas de mercado que reciben los hogares, sobre todo del trabajo, que han registrado una fuerte caída desde 2007, elevándose, por tanto, el peso de las prestaciones en la renta de los hogares.

Es importante recordar que el Gráfico 23 incluye las pensiones contributivas dentro de las prestaciones sociales. Esto es relevante porque sabemos que esta política concentra buena parte de la capacidad redistributiva de todo el sistema cuando, en realidad, su principal objetivo es suavizar la percepción de ingresos a lo largo de la vida o, también, actuar como elemento redistributivo entre generaciones. Por tanto, para valorar algo más adecuadamente el impacto del sistema de transferencias hemos calculado lo que contribuye el sistema de prestaciones a la reducción de la pobreza sin incluir las pensiones, tanto las contributivas como las no contributivas (Gráfico 25). Como se puede apreciar, si excluimos las pensiones la contribución del resto del sistema a la reducción de la pobreza infantil es bastante limitada: un 15 por ciento al inicio de la recesión (2008) y un 21 por ciento en plena crisis (2011).

Dado este resultado, revelador de la limitada capacidad del sistema para reducir la pobreza, resulta especialmente interesante tener en cuenta que, dentro de este efecto reductor de la pobreza infantil impulsado por los ingresos de las distintas prestaciones sociales de carácter monetario, es probable que cada política provoque efectos distintos. Más específicamente, si consideramos por separado los efectos de las políticas de protección social y las cotizaciones sociales

Gráfico 25. Efecto reductor de la pobreza de las prestaciones sociales sin incluir las pensiones (umbral de 60% mediana): 2005-2011



Fuente: EUROSTAT

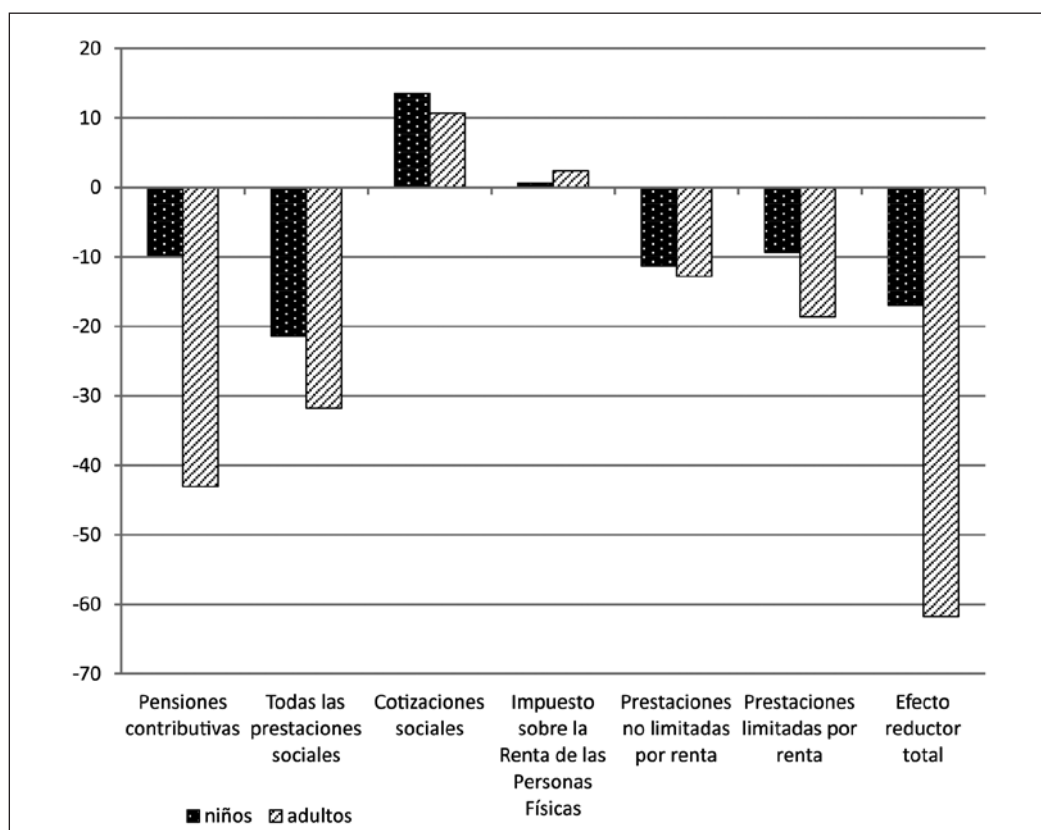
así como el impuesto directo sobre la renta podremos analizar qué parte del impacto total sobre la tasa de pobreza infantil corresponde a cada política.

Como se puede apreciar en el Gráfico 26, los primeros resultados que obtenemos utilizando el modelo de microsimulación EUROMOD nos confirman los anteriores resultados sobre la contribución total del sistema a la reducción de la pobreza y revelan, de nuevo, que nuestro sistema de impuestos y prestaciones en 2012 es significativamente más efectivo en reducir la tasa de pobreza adulta que la tasa de pobreza infantil. Así, en 2012 el sistema contribuye a reducir en un 61 por ciento la pobreza adulta y sólo en un 17 por ciento la pobreza infantil.

La ventaja de este nuevo análisis con EUROMOD es que nos permite identificar mejor qué tipo de políticas concretas están detrás de estos resultados. La política con un impacto redistributivo más potente sobre la tasa de pobreza adulta son las pensiones contributivas seguidas de las prestaciones condicionadas por renta. Finalmente, aquellas de corte universal se colocan en último lugar. En 2012, de todos modos, las prestaciones sociales distintas de las pensiones juegan un papel de colchón económico importante para aliviar la caída en las rentas de mercado en la crisis, ya que reducen la pobreza adulta en más de un 30 por ciento.

En el caso de los menores, en cambio, el Gráfico 26 apunta a que la política que más contribuye a reducir la pobreza infantil no son las pensiones contributivas sino las prestaciones sociales en general, que la reducen en más de un 20 por ciento. Dentro de éstas, aquellas sin condición de renta o universales juegan el papel más importante, ya que contribuyen más a reducir la pobreza infantil que las que están condicionadas por renta (un 11,3% frente a un 9,4%). En contraste, el papel del impuesto sobre la renta es muy limitado en cuanto a función redistributiva y colchón

Gráfico 26. Efecto reductor de la pobreza de las políticas monetarias en vigor en 2012 (umbral: 60% mediana)



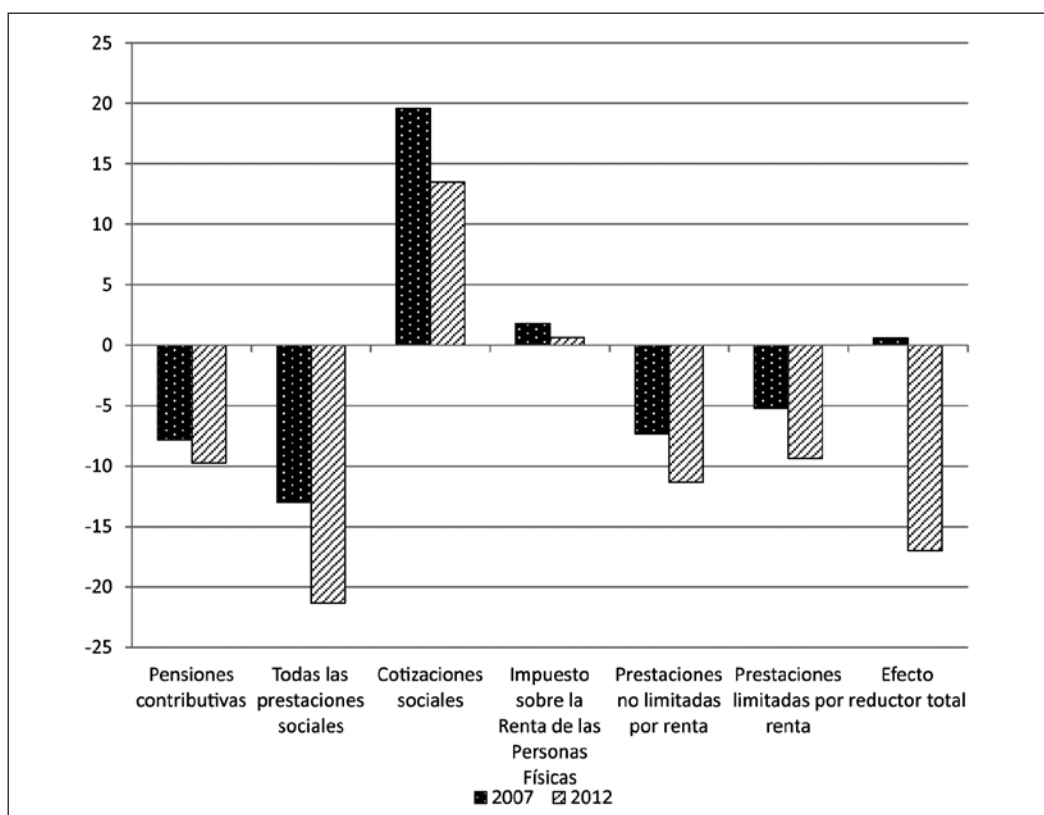
Fuente: EUROMOD G1.0+

económico, ya que resulta tener un papel neutral, lo que apunta a que las reducciones por hijo en la base imponible del mismo y las deducciones de la cuota en las distintas Comunidades Autónomas prácticamente no afectan a los hogares con menores pobres. Las cotizaciones sociales, que obviamente tienen el objetivo de redistribuir rentas a lo largo del ciclo vital, tienen un papel algo regresivo, ya que suponen un ligero aumento de la pobreza tanto de adultos como menores si evaluamos su papel a corto plazo.

Tal y como refleja el Gráfico 26, las mayores diferencias en la capacidad de cada política para reducir la pobreza por tramos de edad se encuentran en el distinto papel que juegan las pensiones contributivas y, también, en la contribución más limitada de algunas prestaciones del sistema en reducir la pobreza infantil que la adulta. En especial, se observa que las prestaciones condicionadas por renta son significativamente más efectivas en reducir la pobreza adulta que la infantil. Estas políticas incluyen principalmente, entre otras de menor cuantía, las prestaciones asistenciales por desempleo (subsidio) y las pensiones no contributivas.

La evolución temporal de la contribución de las distintas políticas de transferencias monetarias en la reducción de la pobreza infantil en los últimos años, como era esperar, ha sido positiva

Gráfico 27. Efecto reductor de la pobreza infantil de las políticas monetarias en vigor en 2007 y 2012 (60% mediana)



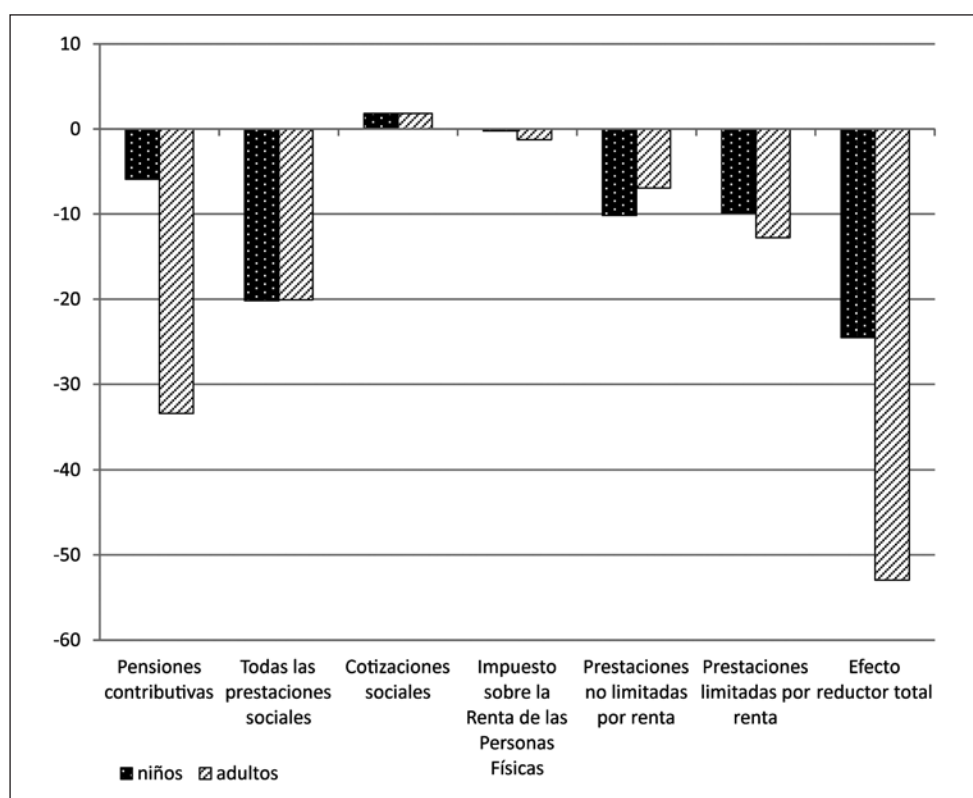
Fuente: EUROMOD G1.0+

(Gráfico 27), ya que, como corresponde al papel de colchón económico de estas políticas, a raíz de la caída de las rentas de mercado se ha producido un aumento en la percepción de ingresos procedentes de prestaciones que implica, ineludiblemente, un aumento en la capacidad del sistema para proteger de la pobreza a las familias. Por tanto, como refleja el Gráfico 27, entre 2007 y 2012 la contribución del sistema de prestaciones e impuestos en la reducción de la pobreza infantil cambió radicalmente. Tal y como podemos comprobar, pasó de no tener efecto alguno sobre la tasa de pobreza infantil a reducirla en un 18,9 por ciento. Este aumento está ligado principalmente a un aumento en la percepción de prestaciones sociales y, muy especialmente, de aquellas de corte universal que incluyen los ingresos familiares por prestaciones por desempleo contributivas recibidas por los adultos del hogar y que, claramente, es una de las partidas que ha tenido un mayor papel amortiguador del efecto de la crisis sobre los ingresos de las familias con menores. Esto no ha evitado, sin embargo, ya más recientemente, que un número creciente de hogares hayan ido quedándose sin cobertura económica, al haber agotado el derecho al cobro de estas prestaciones por la prolongación de los períodos de desempleo de los adultos del hogar.

En la interpretación del papel de las distintas políticas de transferencias en la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza es importante tener en cuenta también que un sistema

de prestaciones e impuestos no sólo tiene como objetivo reducir la tasa de pobreza sino también mejorar el bienestar económico de los hogares pobres aumentando su renta y disminuyendo, en consecuencia, la brecha de la pobreza o la pobreza extrema. Así, cualquiera de estas políticas de transferencias además de incidir en el número de pobres también lo hará sobre su intensidad, acortando la distancia entre los ingresos de hogar y el umbral de pobreza.

Gráfico 28. Efecto reductor de la brecha de la pobreza de las políticas monetarias en vigor en 2012 (umbral 60% mediana)



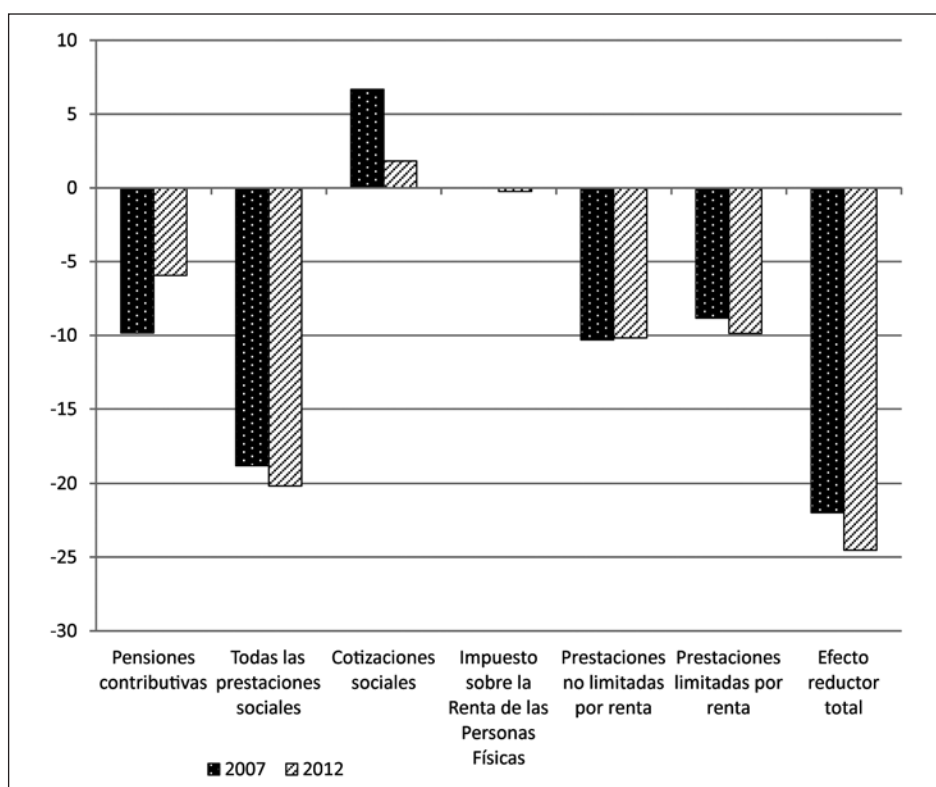
Fuente: EUROMOD G1.0+

Si nuestro sistema de prestaciones no resulta tan efectivo en reducir la pobreza infantil como lo es en reducir la pobreza adulta resulta pertinente preguntarse si, al menos, resulta efectivo en reducir su intensidad. En el Gráfico 28 presentamos el efecto de cada una de las políticas de transferencias monetarias sobre la intensidad de la pobreza, es decir, sobre un indicador que mide la dimensión de la brecha de pobreza (brecha sobre el total de brecha potencial que supondría que todos los hogares pobres no tuviesen ningún ingreso). Como se puede apreciar, también en esta dimensión el impacto de las pensiones contributivas es muy distinto para adultos y menores ya que, de nuevo, las pensiones contributivas reducen en gran medida la intensidad de la pobreza adulta pero muy poco la de la pobreza infantil. El resto de prestaciones monetarias contribuyen de manera muy similar a reducir la intensidad de la pobreza en lo que respecta a adultos y a menores, lo que

podría reflejar que sus cuantías no son muy distintas para familias con menores dependientes y para las que no los tienen.

Si atendemos a la naturaleza de las prestaciones, parece que aquellas condicionadas por renta son algo más efectivas en reducir la intensidad de la pobreza adulta que las universales, mientras que para el caso de los menores, ambos tipos de prestaciones tienen una efectividad similar. Probablemente, en el primer caso por su baja cuantía y en el segundo por su escasa existencia. En cualquier caso, hay que señalar que las prestaciones con condición de renta reducen significativamente más la intensidad de la pobreza en los adultos que en los niños, mientras que, por el contrario, las prestaciones contributivas por desempleo (incluidas en aquellas no condicionadas por renta) tienen una efectividad sobre la intensidad de la pobreza infantil ligeramente mayor que la que tienen sobre la pobreza adulta.

Gráfico 29. Efecto reductor de la brecha de la pobreza infantil de las políticas monetarias en vigor en 2007 y 2012 (umbral 60% mediana)

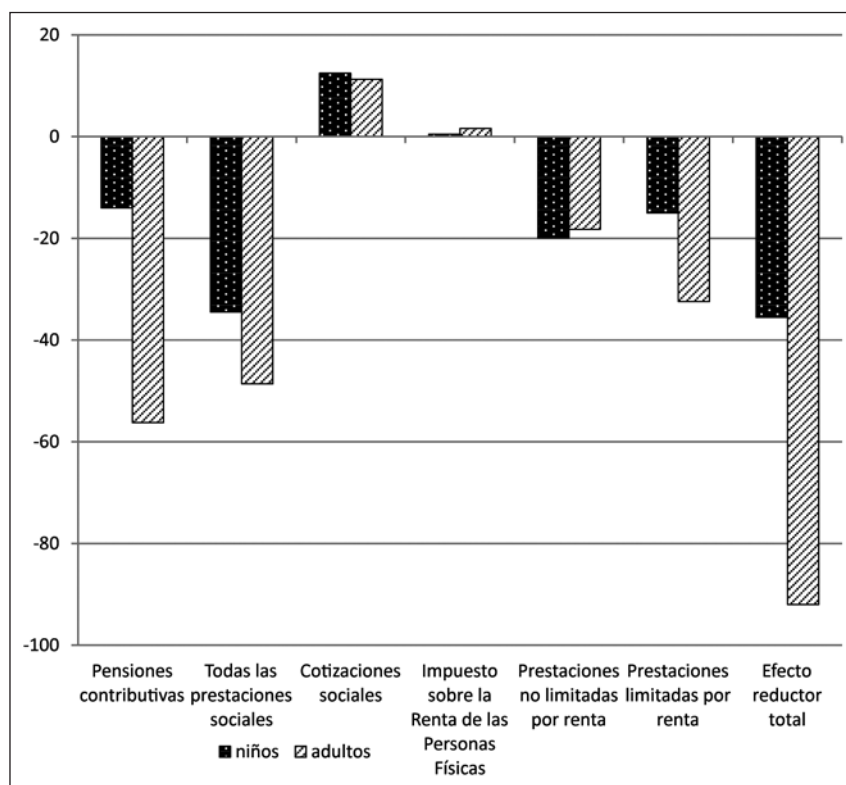


Fuente: EUROMOD G1.0+

En cuanto a la evolución de la eficacia del sistema de prestaciones e impuestos en la reducción de la brecha de la pobreza infantil, los cálculos realizados nos indican que la eficacia del sistema en esta dimensión de la pobreza ha aumentado muy poco durante el periodo de crisis. Esto está ligado a que el aumento de la capacidad de reducir la pobreza de las prestaciones sociales ha sido pequeño y no ha conseguido compensar una clara reducción en la eficacia de las pensiones

contributivas, incluso a pesar que se reduce el efecto regresivo de las cotizaciones sociales (Gráfico 29). Así, el sistema conseguía reducir en un 22 por ciento la intensidad de la pobreza antes de la crisis y, en 2012, ha pasado a reducirla en un 24,2 por ciento. Esto nos indica que, aunque el sistema de prestaciones es clave para la supervivencia de las familias con rentas más bajas que, de otra manera, serían extremadamente pobres, el colchón que proporcionan las prestaciones es claramente mejorable. Todo ello contribuye a subrayar la relevancia del alarmante crecimiento de la pobreza severa durante la crisis y la insuficiencia de las redes de protección social para evitar su aumento.

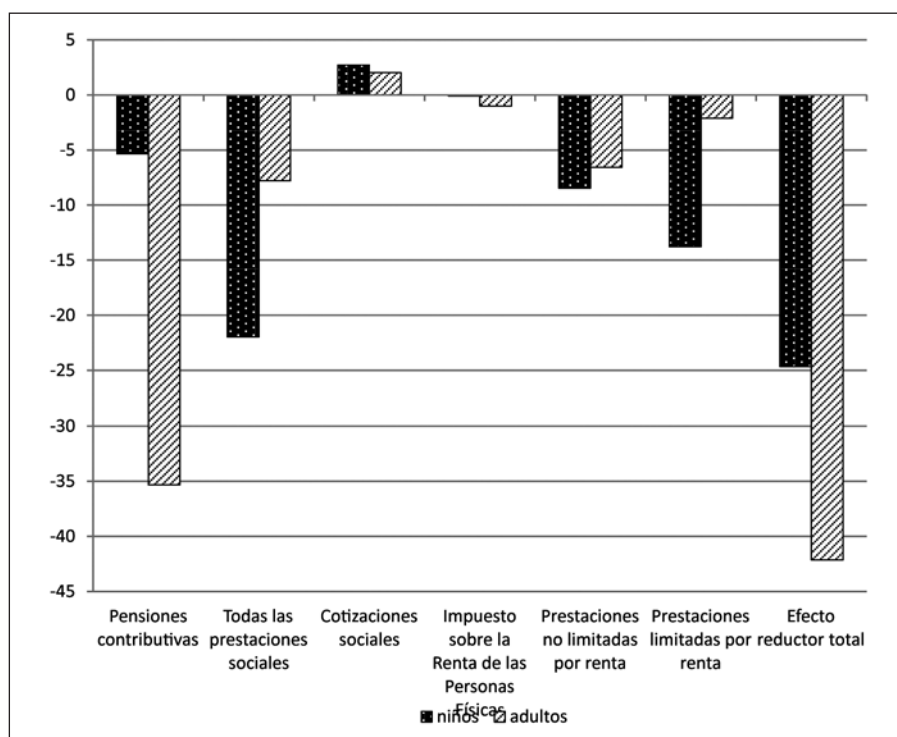
Gráfico 30. Efecto reductor de la pobreza de las políticas monetarias en vigor en 2012 (umbral de 40% mediana)



Fuente: EUROMOD G1.0+

Para analizar más en concreto la contribución del sistema de prestaciones en la mejora de las rentas de las familias con menores más vulnerables es importante evaluar también el efecto de estas políticas en la reducción de la pobreza de aquellos hogares que se encuentran en una situación de falta de rentas más extrema (por debajo del 40 por ciento de la mediana). Lo razonable sería que sobre estos hogares incidiesen todavía menos algunas políticas como el impuesto sobre la renta y lo hiciesen bastante más las prestaciones limitadas por renta que son las que, por su diseño, van particularmente dirigidas a ellos. Hay que tener en cuenta en estos cálculos que, por

Gráfico 31. Efecto reductor de la brecha de la pobreza de las políticas monetarias en vigor en 2012 (umbral de 40% mediana)



Fuente: EUROMOD G1.0+

los problemas de representatividad de las colas de la distribución de renta que pueden tener los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, debemos tomar estos resultados con alguna cautela.

Si comparamos los resultados del Gráfico 30 con los que obteníamos en el Gráfico 26 cuando considerábamos un umbral del 60 por ciento de la mediana, comprobamos que el papel que juega todo el sistema de prestaciones para reducir la pobreza severa en los adultos es muy relevante ya que su contribución a reducirla se acerca al 90 por ciento. En el caso de los menores, en cambio, aunque la contribución de todo el sistema para evitar la pobreza severa es mayor que para evitar la pobreza en general (pasa del 18 por ciento al 35 por ciento) resulta evidente que los menores de 18 años que conviven en los hogares más vulnerables en nuestro país no reciben suficientes prestaciones que permitan que su tasa de pobreza se reduzca en una mayor proporción. Además, aunque resulte paradójico, aquellas prestaciones condicionadas por renta no son, en el caso de los menores, las que más contribuyen a reducir su tasa de pobreza severa.

No debemos perder de vista, en todo caso, que estas prestaciones condicionadas por renta sí reducen significativamente la intensidad de la pobreza infantil mientras que, en el caso de la pobreza adulta, son algo menos efectivas. Por tanto, podemos concluir que políticas como la prestación por desempleo asistencial, las prestaciones por menores a cargo (estatales o regionales) y las pensiones no contributivas o complementos de mínimos, juegan un papel de alivio de la pobreza

infantil más extrema pero, por su baja cuantía, no consiguen tener un efecto determinante sobre la tasa de pobreza del colectivo. En el caso de los adultos, en cambio, se aprecia claramente que estas prestaciones, aunque con un efecto claramente limitado, resultan tener mayor capacidad para reducir el riesgo de pobreza en las situaciones más extremas aunque, claramente, su cuantía también es escasa, por lo que no desarrollan todo su potencial.

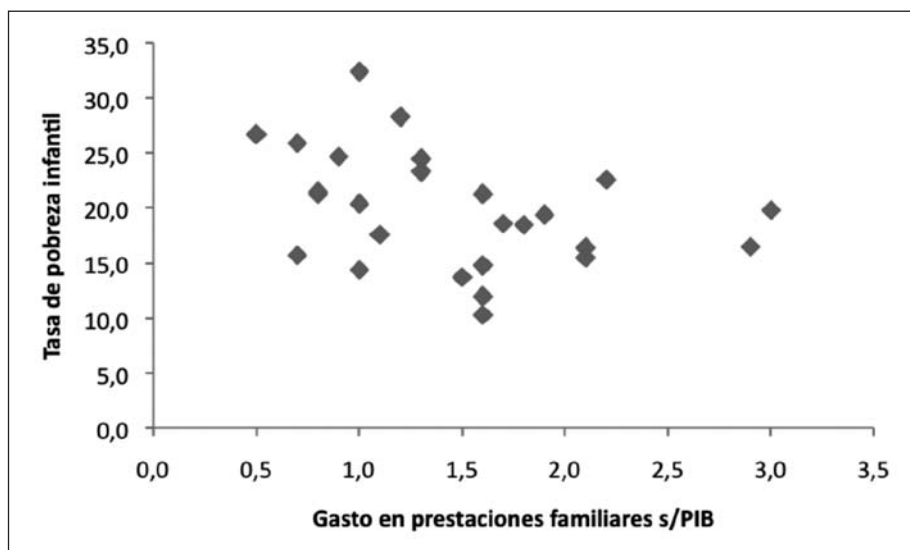
3

Posibles reformas de las prestaciones monetarias para reducir la pobreza infantil

3.1 Las prestaciones familiares españolas en una perspectiva comparada

La revisión realizada en los apartados anteriores de las tendencias de la pobreza infantil en España y de la eficacia del sistema de impuestos y prestaciones sociales en su reducción arroja una serie de rasgos bien definidos. El primero es, sin duda, la magnitud de la extensión de la pobreza en los menores de 18 años, mucho mayor que en la mayoría de países de la Unión Europea y con una marcada tendencia al alza, avivada, además, por la severidad de la crisis económica. El segundo es la limitada contribución de las prestaciones familiares a la reducción de esta forma de pobreza en España, con una inversión de recursos mucho más moderada que en los países de nuestro entorno, y con un impacto, por tanto, muy limitado sobre los indicadores revisados.

Gráfico 32. Tasa de pobreza infantil y gasto en prestaciones familiares sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y EUROSTAT.

La inferencia clara, por tanto, es que un mayor gasto en estas políticas podría contribuir decisivamente a rebajar la pobreza infantil en España. Esta afirmación, reiterada en la casi totalidad de análisis que han tratado de identificar las fuentes del carácter diferencial de esta forma de pobreza en nuestro país, y la consiguiente reivindicación de un mayor gasto en prestaciones familiares, no es un alegato desapegado de la realidad comparada. Tal como se aprecia en el Gráfico 32, los países que destinan una mayor parte de sus recursos públicos al desarrollo de prestaciones destinadas a la familia son los que, en general, presentan menores tasas de pobreza infantil. Si bien la relación no es perfectamente lineal, los datos proporcionan una razón objetiva para situar en la mejora de estas prestaciones un objetivo preferente de la intervención pública.

¿Qué cambios serían necesarios en estas prestaciones para acercar la tasa de pobreza infantil española a los niveles medios europeos? Una manera de contestar a esta pregunta es tratar de identificar las principales divergencias en el diseño actual de estas prestaciones respecto del patrón vigente en los países que presentan una menor incidencia de la pobreza infantil. Tal análisis comparado exige un conocimiento detallado de las características de los sistemas europeos de prestaciones. El Sistema Compartido de Información sobre la Protección Social de la Unión europea (EU's Mutual Information System on Social Protection, MISSOC) proporciona información detallada, comparable y actualizada sobre los principales programas de prestaciones en más de treinta países, al incluir los veintisiete Estados Miembros e Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Esta fuente recoge doce áreas de la protección social –financiación, sanidad, enfermedad, maternidad, discapacidad, vejez, supervivencia, incapacidad laboral, desempleo, garantía de ingresos y dependencia– y también incluye una relación detallada de las características de las prestaciones por hijo en cada uno de los países citados.

¿Cuáles son los principales rasgos diferenciales del sistema español de prestaciones por hijo? ¿Cuáles deberían ser los ejes de una posible reforma del sistema para mejorar sustancialmente los indicadores de pobreza infantil? ¿Sobre qué parámetros de estos programas se deberían definir las posibles estrategias de cambio? Una rápida revisión de esas características en los distintos países permite centrar la atención en tres aspectos fundamentales: las cuantías, las condiciones de elegibilidad y el carácter universal o condicional a un nivel de recursos de las prestaciones existentes.

Tabla 7. Características de las prestaciones por hijo en los países de la UE
(a 1 de enero de 2013)

	Austria	Bélgica	Bulgaria	Chipre	R. Checa	Dinamarca	Estonia
Principios básicos	Universal (financiado con cotizaciones)	Universal (financiado con impuestos y cotizaciones)	Sistema universal (financiado con impuestos)	Condicional (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)
Límite de edad	Normal: 18; formación profesional: 24; discapacidad laboral del hijo: sin límite	Normal: 18; formación profesional: 25; educación superior: 25	Hasta completar la educación secundaria: 20	Normal: 18; educación secundaria: 19; servicio militar: 21; discapacidad laboral del hijo: sin límite	Normal: 15 años o término de la educación obligatoria; estudios superiores: 26; discapacidad laboral del hijo: 26	18	Normal: 1; en educación secundaria: 19
Cuantía mensual	<3 años: 105,4; 3 años: 112,7; 10 años: 130,9; 19 años: 152,7	Primer hijo: 90,28 euros; segundo hijo: 167,05; tercer hijo o más: 249,41 euros	>1 año: 51 euros; 18 euros hasta completar la educación secundaria	Primer hijo: 31,7; segundo hijo o más: 63,3	<6 años: 20 euros; 6-15 años: 24 euros; 15-26: 28 euros	< 2 años: 192 euros; 3 - 6: 152 euros; 7 - 14: 120 euros; 15 - 17: 120	Primer y segundo hijo: 19,2 euros; tercero y siguientes: 57,5 euros
Variación con renta	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Variación con edad	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Variación con desempleo	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Variación monoparentales	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Ayudas nacimiento o adopción	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia
Principios básicos	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con cotizaciones de los empleadores)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con cotizaciones sociales)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Condicional (financiado con cotizaciones sociales)
Límite de edad	17	20 años (si la renta del hijo es inferior al 55% del SMI)	Normal: 18; desempleados: 21; en estudios superiores: 25; discapacidad laboral del hijo: sin límite	Normal: 18; en el sistema educativo: 22	Normal: 18; en educación secundaria o formación profesional: 20	Normal: 16; estudiando: 18; discapacidad laboral del hijo: 18	Normal: 18; discapacidad laboral del hijo: sin límite

	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia
Cuantía mensual	Primer hijo: 104,19; segundo hijo: 115,13; tercer hijo: 146,91; cuarto hijo: 168,27; quinto y siguientes: 189,63	2 hijos: 127,68; 3 hijos: 291,27; 4 hijos: 454,86; 5 hijos: 618,45; 6 hijos: 782,04;	Primer y segundo hijo: 184 euros; tercer hijo: 190; cuarto y siguientes: 215	1 hijo: 8,22; 2 hijo: 24,65; 3 hijo: 55,47; 4 hijo: 67,38; 5 hijo: 78,68; 6 hijo: 89,98	Primer hijo: 42 euros; segundo hijo: 46; tercer hijo ó más: 55	1, 2 y 3 hijos: 130; 4 ó más: 140	Con renta <13,785: 86,11; 26357-26467: 44,58
Variación con renta	No	No	No	No	No	No	Sí
Variación con edad	No	Sí	No	No	No	No	No
Variación con desempleo	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Variación monoparentales	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Ayudas nacimiento o adopción	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí

	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Polonia	Portugal	Rumanía
Principios básicos	Universal (financiado con impuestos)	Condicional (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Condicional (financiado con impuestos)	Condicional (financiado con impuestos)
Límite de edad	Normal: 15; en educación secundaria o formación profesional: 19	7 (hasta los 18 en familias con 3 ó más hijos)	Normal: 18; estudios superiores: 27; discapacidad laboral del hijo: 27	Normal: 16; estudiando ²¹ ; desempleados: 21	Normal: 18; estudiando: 21; estudios superiores o discapacidad laboral: 24	Normal: 16; estudios superiores: 24; discapacidad laboral: 24	18
Cuantía mensual	11 euros; no varía por número de hijos	<2 años: 28 euros; 2-7 años: 15 euros; 2-18 años en familias con 3 ó más hijos: 15 euros	1 hijo: 185,60; 2 hijo: 220,36; 3 hijo: 267,6; cada hijo adicional: 361,8	1 hijo: 96,3; 2 hijos: 192,64; 3 hijos: 288,9; 4 hijos: 385,3	< 5 años: 19; 5 - 18: 26; 18 - 24: 28	<1 año: 140,76; > 1 año: 35,19	<2 años: 45,2 euros; 2-18: 9,5 euros
Variación con renta	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Variación con edad	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Variación con desempleo	No	No	No	Sí	Sí	No	No

	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Polonia	Portugal	Rumanía
Variación monoparentales	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Ayudas nacimiento o adopción	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

	Eslovaquia	Eslovenia	España	Suecia	Holanda	Reino Unido
Principios básicos	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Condicional (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)	Universal (financiado con impuestos)
Límite de edad	Normal: 16; estudios superiores: 25	18	normal: 18; discapacidad laboral del hijo: sin límite	Normal: 16 o hasta que termine la educación obligatoria	18	Normal: 16; educación compensatoria: 20
Cuantía mensual	23,10 euros por hijo	Primer hijo: 114,31; segundo hijo: 125,73; tercero y siguientes: 137,18	Menores de 18 años: 24,25; con discapacidad \geq 33%: 83,33	Primer hijo: 123; segundo hijo: 141; tercer hijo: 194; cuarto hijo: 312; quinto y siguientes: 458	< 5 años: 63,88; 6 - 11 años: 77,57; 12-17 años: 91,26	Hijo mayor: 108; otros: 58,07
Variación con renta	No	Sí	No	No	No	No
Variación con edad	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Variación con desempleo	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Variación monoparentales	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Ayudas nacimiento o adopción	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí

Fuente: MISSOC.

La Tabla 7 muestra las diferencias en los principios básicos del sistema –universal o sujeto a la comprobación de recursos, si existen límites de edad en los beneficiarios, cuál es el valor de las cuantías y si las prestaciones varían con la edad, la renta o según se trate de familias en situación de desempleo o monoparentales. La revisión de los principios básicos de los sistemas de prestaciones por hijo en los países de la Unión Europea revela que el modelo más común es el de prestaciones universales, generalmente financiadas con impuestos generales, aunque hay países en los que la financiación de estas prestaciones se cubre con cotizaciones sociales. De los veintisiete países considerados sólo seis no cuentan con un sistema universal de prestaciones por hijo. Se trata, fundamentalmente, de los cuatro países del Sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) junto

con Lituania y Rumanía. ¿Se puede asociar esta singularidad a un mayor riesgo de pobreza infantil? Sería muy simple resumir en un solo parámetro la fuente de las notables diferencias observadas en apartados anteriores en la pobreza infantil en los países europeos. Los datos, sin embargo, son reveladores. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 33, las tasas de pobreza infantil de los países que han apostado por sistemas condicionales de prestaciones son muy superiores a las de la mayoría de los países que cuentan con sistemas universales.

Gráfico 33. Tasa de pobreza infantil y sistemas universales de prestaciones por hijo^a



^a En azul los países con prestaciones universales

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y MISSOC.

Desde la perspectiva española, con tasas de pobreza infantil muy por encima de la media europea y con un sistema mucho más restrictivo de prestaciones por hijo, un primer eje de reflexión sobre la articulación de posibles mejoras que trataran de reducir ese riesgo diferencial es la posible transición desde un sistema selectivo y dependiente de la renta del hogar a otro universal. Aun siendo conscientes del elevado coste de esa posible reforma, los datos sobre la debilidad de los sistemas de los países del sur de Europa aconsejan, como mínimo, valorar los posibles efectos de esa opción.

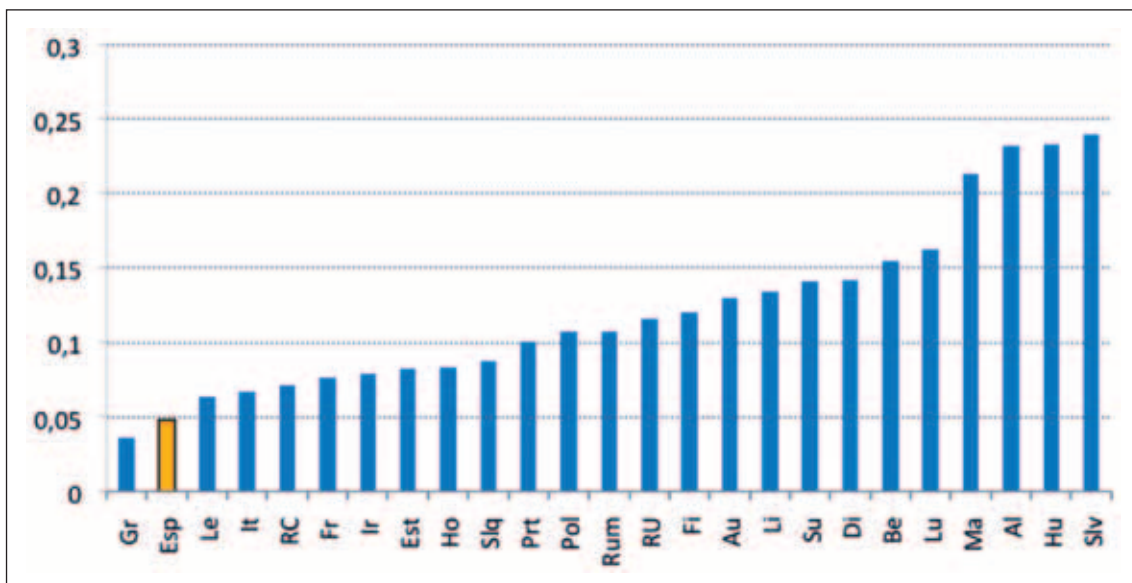
Existen, sin embargo, muchos parámetros dentro de estos sistemas que pueden hacer que, con independencia de su carácter universal o condicional, la capacidad de reducir los problemas de insuficiencia de ingresos de los hogares con niños sea mayor. Aparte de las cuantías, principal elemento determinante de la cobertura económica, un elemento decisivo es dónde fijan los países el límite de edad para el cobro. Hay una amplia mayoría de países que sitúan ese umbral de edad en los 18 años, aunque un tercio fija la edad límite normal en los 16 años y en algún caso aislado la percepción se puede prolongar hasta los 20 años. En general, casi todos los países con sistemas

universales alargan el período de cobro si se realizan estudios posteriores al plazo fijado como edad normal de cobro, con cifras bastante heterogéneas (entre los 19 y los 27 años) y en muchos países no hay límite de edad si los hijos están incapacitados para la actividad laboral.

Otra condición relevante es si la prestación varía con la renta, siendo éste otro posible parámetro sobre el que podría pivotar la introducción de reformas en el sistema español. Incluso con un sistema condicional, la elevación del baremo podría dar cobertura a un número mayor de hogares. En general, en la mayoría de los países –más de dos tercios– la prestación no varía con la renta. Sí es más frecuente que las cantidades percibidas varíen con la edad de cada hijo y con su número. En más de la mitad de los países así sucede. Aparte de esas características hay países que reconocen la necesidad especial de protección de familias en situación de desempleo como criterio para aumentar la prestación general, aunque en menor medida que la consideración como riesgo añadido de la monoparentalidad.

En cualquier caso, entre todos los aspectos del diseño de estas prestaciones destaca como singularidad española lo bajas que son las cuantías que se pagan. Para valorar la generosidad económica de la prestación son varias las opciones, incluyendo tanto la comparación de los valores absolutos, corregidos por paridades de poder adquisitivo, como los relativos, que pueden representarse a través de diferentes posibilidades. Una de ellas es la comparación de la cuantía de la prestación de una familia estándar con la renta media o mediana. Dado que la pobreza se estima de forma relativa, en comparación con un valor medio de renta, parece razonable analizar las diferencias en el nivel de las prestaciones de los países europeos también de forma relativa.

Gráfico 34. Relación entre la cuantía de la prestación por hijo y la renta mediana, 2011^a



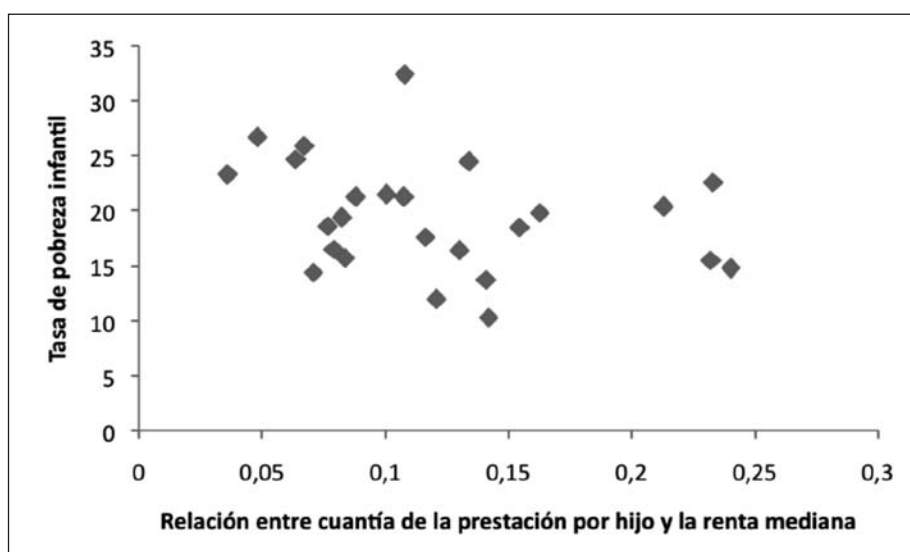
^a Hogar de referencia: dos hijos, de 3 y 7 años

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y MISSOC.

En el Gráfico 34 se representan los valores de ese indicador para los distintos países de la Unión Europea, tomando como referencia una pareja con dos hijos (con tres y siete años, respectivamente). El análisis comparado de la realidad española descubre la gran debilidad del sistema. Sólo Grecia presenta valores de esta relación más bajos que España. En Portugal, Polonia o Rumanía, los valores duplican los españoles, mientras que en casi todos los países nórdicos y en el Benelux la relación es más del triple y en Alemania, Hungría y Eslovenia es casi cinco veces superior. Un nivel tan bajo de prestaciones y, además, sujeto a la condicionalidad es, sin duda, anómalo en el contexto de la Unión Europea.

¿Guardan estas cuantías alguna relación con las diferencias en las tasas de pobreza infantil? Como antes se señaló, la complejidad de los procesos que determinan el alcance de la pobreza en cada país, con una variedad de factores económicos, demográficos e institucionales, impide hablar de un único factor con suficiente capacidad de determinar por sí sólo el nivel de la pobreza en un colectivo específico. Además, la relación entre la cuantía de las prestaciones y la renta mediana recoge sólo la cobertura económica que proporciona el sistema. Igual o más importante que cuánto se cubre es a cuántos cubre el sistema, debiéndose complementar cualquier valoración de la generosidad relativa de cada esquema con la de la cobertura demográfica.

Gráfico 35. Tasa de pobreza infantil y cuantía relativa de la prestación por hijo, 2011^a



^a Hogar de referencia: dos hijos, de 3 y 7 años

Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC y MISSOC.

Los datos, en cualquier caso, son, de nuevo, reveladores. Aunque tienen peso, sin duda, las singularidades nacionales, entre las que no son desdeñables las particularidades culturales e institucionales, parece confirmarse esa relación entre la generosidad relativa de las prestaciones y la tasa de pobreza infantil. Tal como muestra el Gráfico 35, cuanto mayor es la relación entre las cuantías y la mediana de la distribución de la renta menor parece la incidencia de la pobreza en los

niños. Aunque hay excepciones notables —como Rumanía, con cuantías relativamente altas y una tasa de pobreza también alta, o la República Checa, con prestaciones poco generosas en términos relativos pero con una tasa de pobreza baja—, la evidencia general parece sustentar esta relación.

Son tres, por tanto, los vértices sobre los que podría girar la necesaria reforma de estas prestaciones en España si se quiere rebajar sustancialmente la incidencia de la pobreza en los niños. Una primera opción podría ser la apuesta por un sistema universal, financiado con impuestos generales, en línea con la opción adoptada mayoritariamente por los países europeos. Una segunda opción, con menor coste presupuestario, es la de modificar al alza los baremos por los que se accede a las prestaciones. Una tercera alternativa es modificar las cuantías, acercando la relación entre ese valor y la renta mediana a los valores vigentes en la mayoría de los países europeos.

3.2. Simulación del efecto de tres reformas sobre la pobreza infantil

A partir de todo lo analizado hasta ahora, en este último apartado realizamos un ejercicio de evaluación de los efectos potenciales sobre la incidencia e intensidad de la pobreza infantil que tendrían tres hipotéticas reformas de las prestaciones monetarias familiares. Para ello, como apuntábamos en el apartado anterior, consideramos cambios en el baremo y en la cuantía de la prestación por hijo a cargo y, en segundo lugar, diseñamos una propuesta que se asemeja a la elegida por la mayoría de países europeos y que consiste en la implantación una política familiar de corte universalista.

Las dos primeras reformas que planteamos van en la misma línea de medidas ya implementadas en 2007 y 2008 en nuestro país, que modificaron al alza tanto la cuantía como el baremo de esta prestación. En realidad, nuestras simulaciones se diferencian de lo que se llevó a cabo en 2007 y 2008 en que el aumento de la cuantía es mayor y se aplica a todo el colectivo de menores entre 0 y 17 años de edad. En aquellas reformas los cambios se concentraron en el colectivo de los niños de menor edad, primero entre 0 y 2 años y, posteriormente, se añadió también a los de 3 y 4 años de edad. Además, nuestra propuesta de reforma del baremo de rentas también supone un aumento significativamente mayor que el que se implementó en 2007. La reforma universalista que planteamos va en la línea de las propuestas realizadas por Atkinson y Marlier (2010), que, siguiendo las recomendaciones del Consejo Europeo y la Comisión respecto del diseño de políticas que reduzcan la tasa de pobreza infantil en el continente, proponen la implantación en Europa de una renta mínima para los menores o Renta Básica de Infancia (RBI). Algunos autores como Levy *et al.* (2006) o Levy *et al.* (2013) han realizado simulaciones del impacto de varios diseños concretos de una política universal sobre la pobreza infantil de los países europeos. Sus resultados para España apuntan a una reducción significativa tanto de la incidencia como de la intensidad de la pobreza infantil si se implantase una transferencia monetaria de este tipo.

Las dos reformas al alza de los parámetros clave de la prestación por hijo a cargo llevadas a cabo hace unos años en combinación con el impacto de la crisis económica sobre los ingresos

familiares llevaron entre 2008 y 2010 a un significativo aumento del número de perceptores de la prestación por hijo a cargo (un 20 por ciento) junto con un aumento de su coste presupuestario (un 15 por ciento). Todo ello, sin duda, contribuyó a contener, en alguna medida el, de otro lado, fuerte incremento de la pobreza infantil durante los primeros años de crisis. Posteriormente, después de 2011, tras el recorte en la cuantía de esta prestación para volver a valores anteriores a 2007, este colchón ha desaparecido. Así, y aunque la cada vez más difícil situación económica de las familias ha seguido impulsando el número de perceptores de la prestación entre 2010 y 2012, el gasto total en la prestación se ha estabilizado (el coste presupuestario aumentó un 8% en 2011 y un 4% en 2012).

La primera reforma que planteamos, denominada política 1, consiste en un aumento de la cuantía de la prestación por hijo a cargo de 291 a 1.200 euros anuales para menores sin discapacidad (100 euros mensuales) y de 1.000 a 2.000 euros para aquellos con una discapacidad. La segunda reforma, denominada política 2, consiste en aumentar un 50 por ciento el baremo de rentas para recibir la prestación manteniendo estable su cuantía. Esta modificación al alza supone, de facto, elevar todos los límites de renta de la prestación, es decir, que la condición de recursos pase de 11.376,66 euros anuales a 17.065 euros (lo que en el caso de familia numerosa supondría pasar de 17.122,59 a 25.684 euros). Finalmente la última reforma que simulamos supone la creación de una nueva política universal que transferiría 1.200 euros anuales (100 euros mensuales) e iría destinada a todas las familias con menores dependientes de entre 0 y 17 años. Esta política, como señalamos en el apartado anterior, está en línea con la opción adoptada mayoritariamente por los países europeos en esta materia y tiene una cuantía mensual que situamos en las proximidades de lo que podría ser la media de esas prestaciones en Europa. Así, en el caso de un solo menor a cargo, nuestra propuesta no alcanza los niveles de la prestación danesa o sueca, que resultan ser casi el doble en euros, estaría por debajo de la francesa y ligeramente por encima de la italiana.

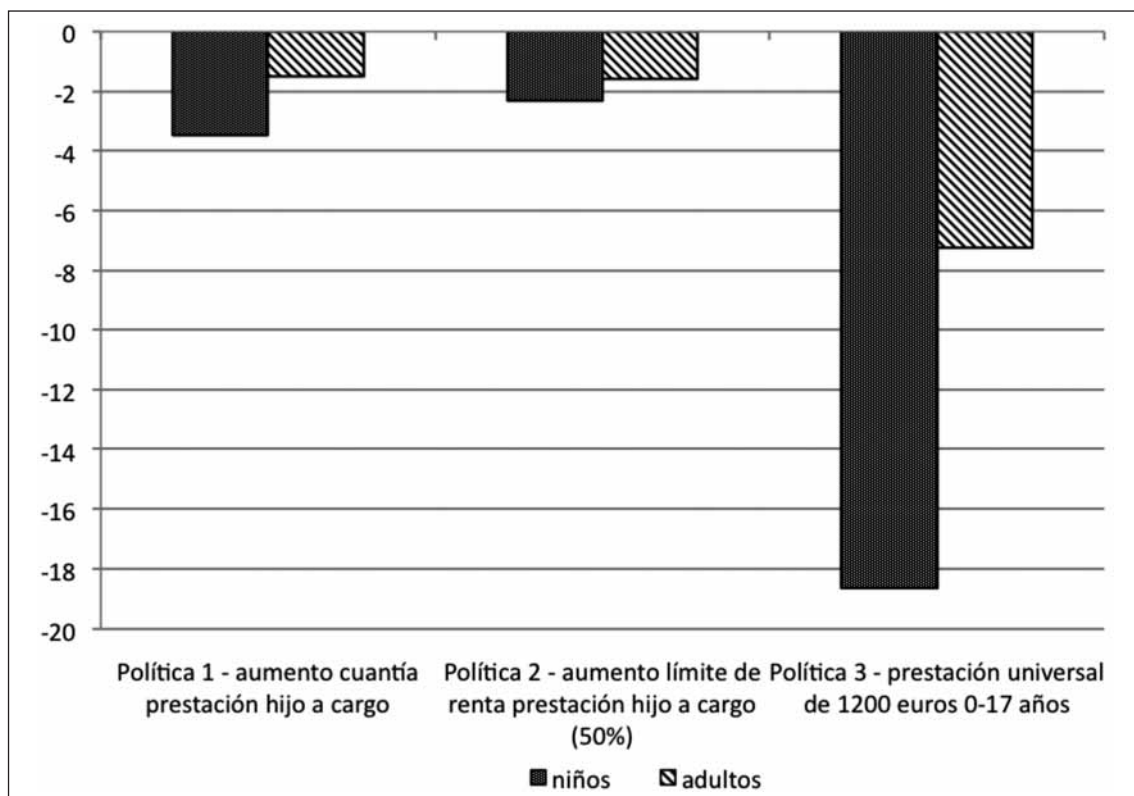
La ventaja de utilizar un modelo de microsimulación como EUROMOD es que las reformas propuestas se evalúan integrándolas en el entramado de políticas existentes en España, lo que permite dar una mayor veracidad a los cálculos realizados.¹⁸ Centraremos nuestra evaluación en valorar el coste esperado y el impacto potencial de cada política sobre la incidencia y la intensidad

18 El modelo de microsimulación EUROMOD es de carácter estático o, dicho de otro modo, sólo evalúa el impacto de una reforma "al día siguiente" de que se lleve a cabo, ya que no considera posibles reacciones de oferta laboral de los adultos del hogar. Sin duda, ante un cambio en las políticas de prestaciones monetarias públicas los miembros adultos de la unidad familiar podrían cambiar en alguna medida su comportamiento laboral y, por tanto, sus ingresos procedentes del mercado, lo que podría cambiar la renta disponible neta del hogar a medio plazo. Además, hay que tener en cuenta que en la simulación se asume que todos los hogares que tienen derecho a la prestación la reciben. Esto no suele ajustarse a la realidad por lo que, en general, los ejercicios de microsimulación sobreestiman la cantidad de hogares perceptores de una prestación. En concreto, sabemos que EUROMOD en 2012 prevé que un 30 por ciento más de hogares estén percibiendo esta prestación en comparación con los datos oficiales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

de la pobreza infantil y sobre la desigualdad de las familias con menores. Además, mediremos también el efecto diferencial que cada una de ellas tiene sobre la situación de pobreza de grupos particularmente vulnerables, como las familias monoparentales y las numerosas. El ejercicio se realiza comparando cada reforma con un escenario en el que se mantuviera la estructura de prestaciones en vigor en 2012.

¿Qué efecto sobre la pobreza infantil tendría la implantación de estos cambios en las políticas monetarias familiares? ¿Y sobre la desigualdad entre los ingresos de las familias con niños? Tal como revelan los resultados del Gráfico 36, en un contexto como el español, en el que la condición de renta es particularmente baja respecto del umbral de pobreza, una política de transferencias monetarias de carácter universal para familias con menores entre 0 y 17 años tendría un gran potencial para reducir la incidencia de la pobreza. Así, este tipo de política reduciría la tasa de pobreza infantil en más de un 18 por ciento y la pobreza adulta en un 7 por ciento.

Gráfico 36. Efecto potencial sobre la incidencia de la pobreza infantil y adulta de diferentes reformas (año de referencia: sistema 2012)

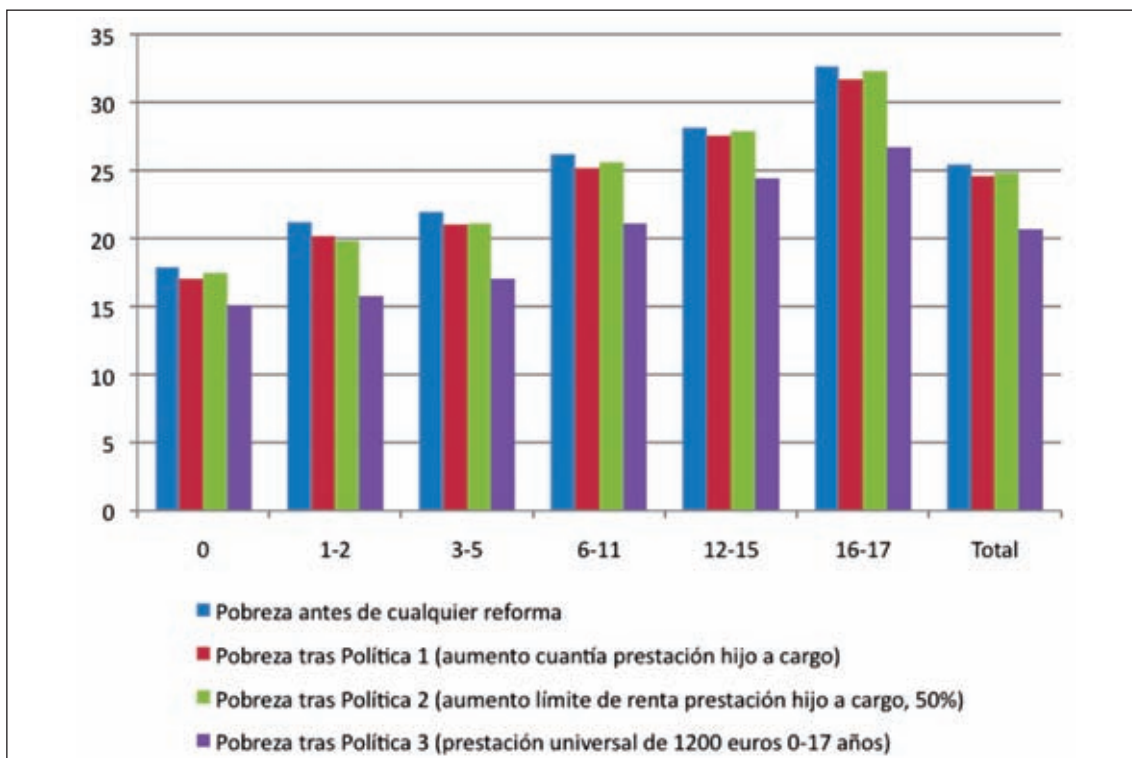


Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

En cualquier caso, y aunque una prestación universal tenga un efecto muy potente sobre la incidencia de la pobreza infantil, los resultados también apuntan a que posibles reformas en la cuantía de una política focalizada en los más pobres también tendrían efectos beneficiosos. La modificación al alza de la prestación por hijo a cargo tendría capacidad para reducir la pobreza

infantil. Ciertamente, el efecto de esta otra reforma es limitado pero mayor, en todo caso, que el que supondría un aumento del 50 por ciento del baremo de rentas.¹⁹

Gráfico 37. Efecto potencial sobre la pobreza infantil por edades de los menores (año de referencia: sistema 2012)



Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

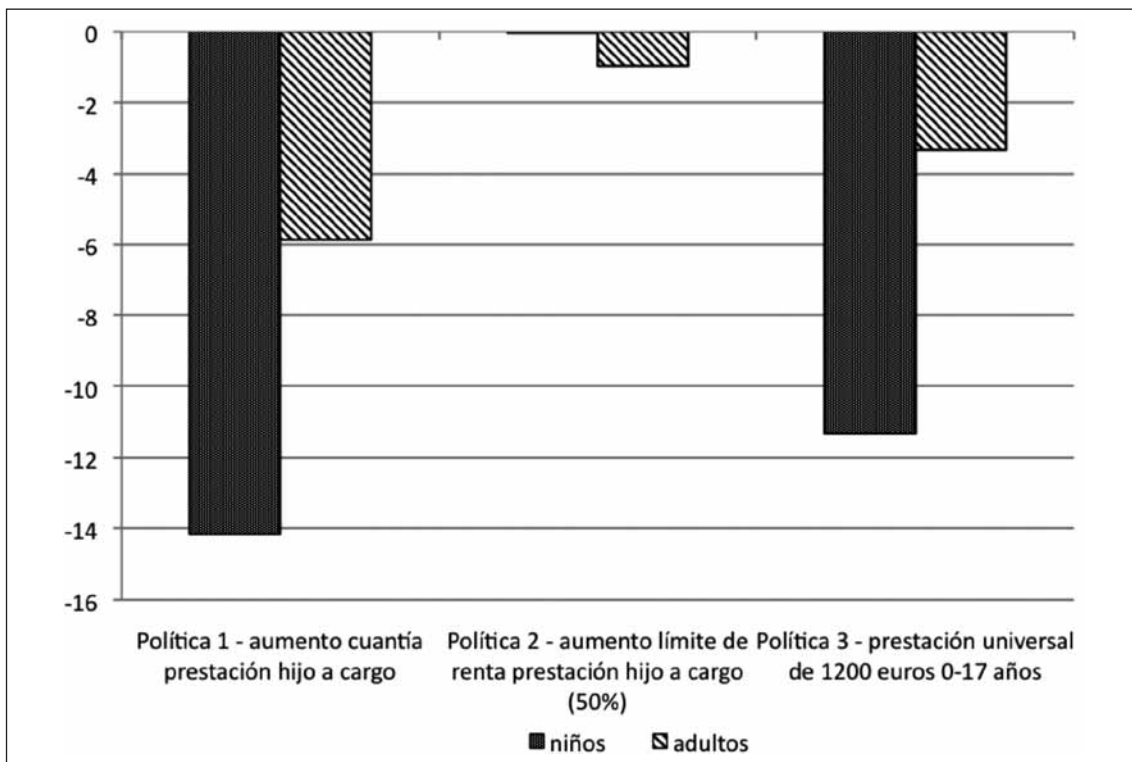
El diseño de cada una de las tres políticas que planteamos no prevé distintos niveles de prestación según la edad de los menores, pero eso no quiere decir que su efecto potencial en cuanto a la reducción de la pobreza sea el mismo para los distintos grupos de edad. ¿Reduce alguna de estas políticas la incidencia de la pobreza en unos grupos de edad más que en otros? ¿O tendrían todas efectos similares en los niños de distintas edades? Los resultados del Gráfico 37 apuntan a que en el caso de las dos primeras políticas no se observan grandes diferencias en cuanto a su efectividad por edades. El aumento de la prestación por hijo a cargo o la modificación de su baremo de renta no parecen tener un papel muy distinto sobre la incidencia de la pobreza en niños de dis-

19 El aumento de la cuantía de esta prestación también da lugar a un aumento del límite de renta para algunos hogares. Hay hogares que pueden percibir la prestación por hijo a cargo a pesar de que sus rentas superen el límite fijado en 2012. Esto puede suceder si la renta del hogar no supera un segundo límite que es el que marca la suma del total de prestación a recibir (según número de hijos) y el límite de renta vigente para su estructura familiar. La prestación en ese caso será la diferencia entre su nivel de renta efectivo y el máximo obtenido de esa suma.

tintas edades. La prestación universal por hijo en cambio sí provocaría algunas diferencias según la edad de los niños, siendo algo menos efectiva en los niños entre 12 y 15 años y en los menores de un año. Tal política, mientras que reduciría un 18 por ciento la pobreza infantil, lo haría en estos grupos entre un 13 y un 15 por ciento, respectivamente. Dado que el diseño de la política no hace distinciones de cuantía en cuanto a la edad, estas diferencias parecen estar estrechamente ligadas a la distribución de los niños en los hogares españoles.

Como ya señalamos en el apartado 2.5, además de valorar la capacidad de estas políticas de reducir la pobreza infantil en términos de su incidencia en la población, también resulta relevante tener en cuenta cuánto reducen la intensidad de esa pobreza. En el Gráfico 38 representamos el cambio potencial en la intensidad de la pobreza tras la aplicación de cada una de las políticas propuestas. Los resultados no pueden ser más reveladores. Las políticas que optan por un aumento de la cuantía de las prestaciones tienen un gran potencial para reducir la intensidad de la pobreza; es decir, para contribuir de forma relevante a reducir la existencia de la pobreza más extrema. En este sentido es muy ilustrativo ver que una política que aumente significativamente la cuantía de la prestación por hijo a cargo, a pesar de que tendría un efecto limitado en la reducción de la incidencia de la pobreza, jugaría un papel muy importante en términos de la reducción de su intensidad y, por tanto, mejoraría significativamente el nivel de renta de los hogares más pobres con niños. De hecho, podría reducir la intensidad de la pobreza hasta un 14 por ciento.

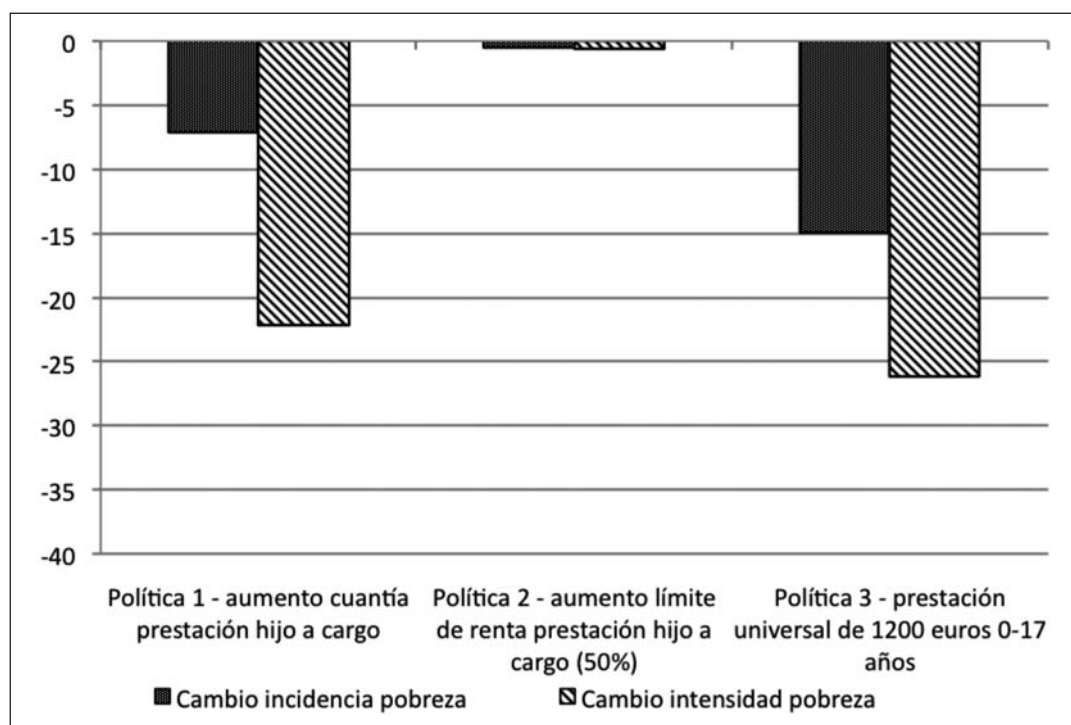
Gráfico 38. Efecto potencial sobre la intensidad de la pobreza infantil y adulta de diferentes reformas (año de referencia: sistema 2012)



Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

¿Reducirían todas estas políticas la incidencia y la intensidad de la pobreza en todos los tipos de hogar por igual? Tal como se expuso en los apartados anteriores, no todos los tipos de hogar tienen el mismo riesgo de pobreza ni experimentan la misma intensidad del fenómeno. Por tanto, al igual que es importante saber si las reformas mejorarían la situación económica de los hogares más vulnerables, también es relevante saber si son particularmente efectivas en reducir el riesgo de pobreza de aquellos hogares con una estructura familiar potencialmente más vulnerable al ciclo económico, como las familias que soportan mayores cargas familiares, o si tienen un mayor impacto sobre los hogares monoparentales.

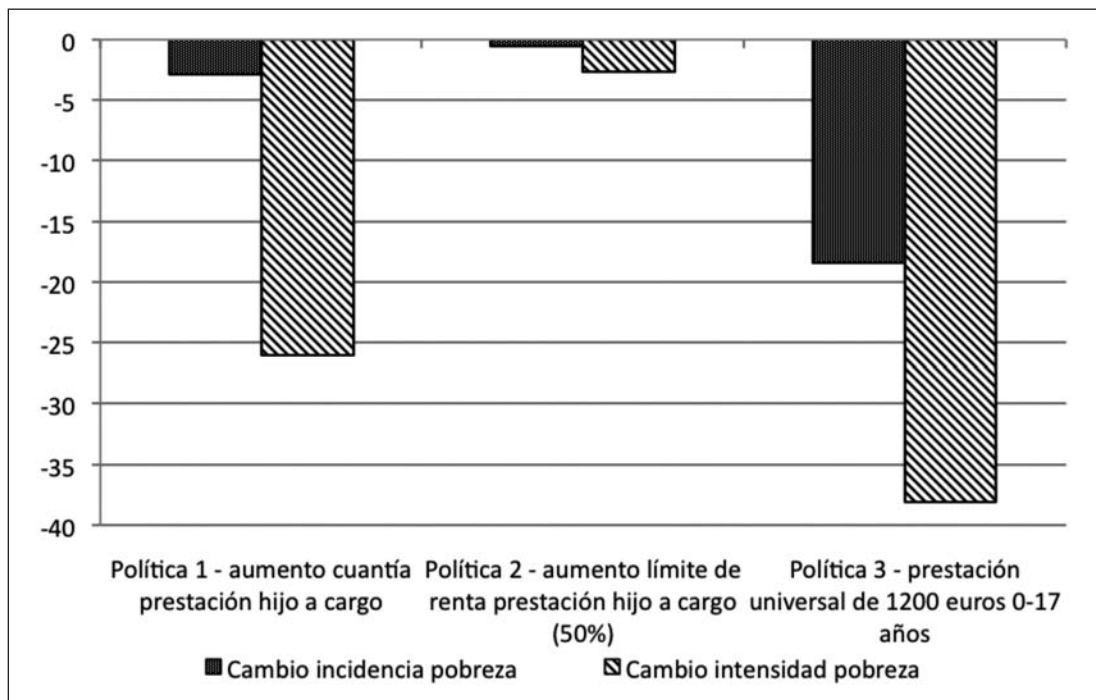
Gráfico 39. Efecto potencial de diferentes reformas sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza infantil en hogares monoparentales (año de referencia: sistema 2012)



Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

Los resultados de los Gráficos 39 y 40 dejan claro que el aumento del baremo de rentas que hemos planteado no tiene efecto alguno sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza en los hogares monoparentales y las familias numerosas. En contraste, las políticas que implican cambios en la cuantía de rentas sí afectan de forma importante a la incidencia e intensidad de la pobreza infantil de esos colectivos.

Gráfico 40. Efecto potencial de diferentes reformas sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza infantil en familias numerosas (año de referencia: sistema 2012)



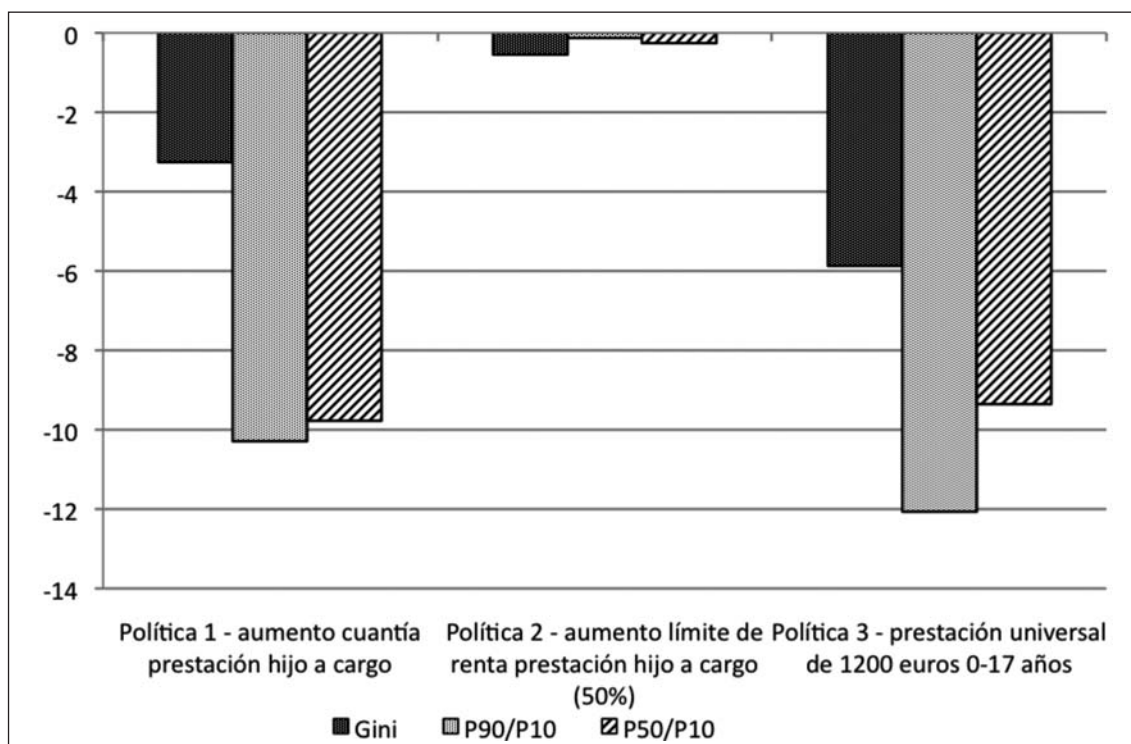
Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

En todo caso, encontramos algunas diferencias significativas en la contribución de cada tipo de política a la reducción del riesgo de pobreza de cada tipo de hogar. El riesgo y la intensidad de la pobreza se reducirían significativamente más en las familias numerosas si se implantara una política universal como la que hemos diseñado que con una mejora en la cuantía de la prestación por hijo a cargo. Esta diferencia es algo menor en el caso de las familias monoparentales, para las que, aunque la política universal reduciría la incidencia de la pobreza el doble que una política condicionada por renta, la diferencia es significativamente menor que en el caso de las familias numerosas. Todo ello, en principio, parece más ligado a la posición de cada uno de estos tipos de hogares en la distribución de la renta que al diseño concreto de las políticas que hemos simulado.

Finalmente, resulta interesante valorar hasta qué punto cada una de estas políticas, que tiene como objetivo primordial la reducción de la pobreza infantil, podría contribuir a reducir el creciente y preocupante aumento de las desigualdades de renta entre los hogares con menores, como concluíamos en el apartado 2.5. Recordemos que a lo largo de la crisis la evolución de la desigualdad en la infancia muestra que, lejos de moderarse, las diferencias de renta entre los hogares con niños se han ensanchado a raíz de los problemas de desempleo de los adultos del hogar en edad de trabajar y con la caída general de la actividad económica y de las rentas. La desigual incidencia de esos problemas según las posiciones ocupadas en la escala de rentas por los hogares con niños ha hecho que la diferenciación económica de la infancia, que ya era preocupante en la

etapa de bonanza económica, haya alcanzado cotas muy altas, que pueden terminar enquistándose en nuestra estructura social.

Gráfico 41. Efecto potencial de diferentes reformas sobre la desigualdad (año de referencia: sistema 2012)



Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

Para analizar la relevancia que cada una de estas políticas podría tener en la reducción de las desigualdades de renta dentro de la población de menor edad hemos calculado el cambio potencial que su implantación suscitaría en el índice de Gini y en dos indicadores que comparan algunos percentiles de renta claves. Los resultados no dejan lugar a dudas (Gráfico 41). Las dos políticas que consisten en un aumento en la cuantía de los ingresos de los hogares con niños originarían una reducción significativa de la desigualdad medida con el índice de Gini (entre un 3 y un 6 por ciento). En contraste, una política que cambiara únicamente el umbral de la condición de renta de la prestación por hijo a cargo apenas generaría efectos positivos en cuanto a promover la reducción de la desigualdad de rentas entre los hogares con niños.

Finalmente, para poder hacer una valoración que combine la eficacia de estas políticas en la reducción de la pobreza infantil con el coste que supondrían para las arcas públicas, hemos calculado el número de potenciales perceptores, su coste económico total y los cambios que experimentarían las prestaciones medias anuales por hogar tras las reformas. Los resultados de los cálculos realizados aparecen en la Tabla 8 y en el Gráfico 42. Estos cálculos han de ser interpretados como aproximaciones tanto al número de perceptores como al coste real de cada reforma. La

Tabla 8. Potenciales perceptores y coste de las reformas, 2012

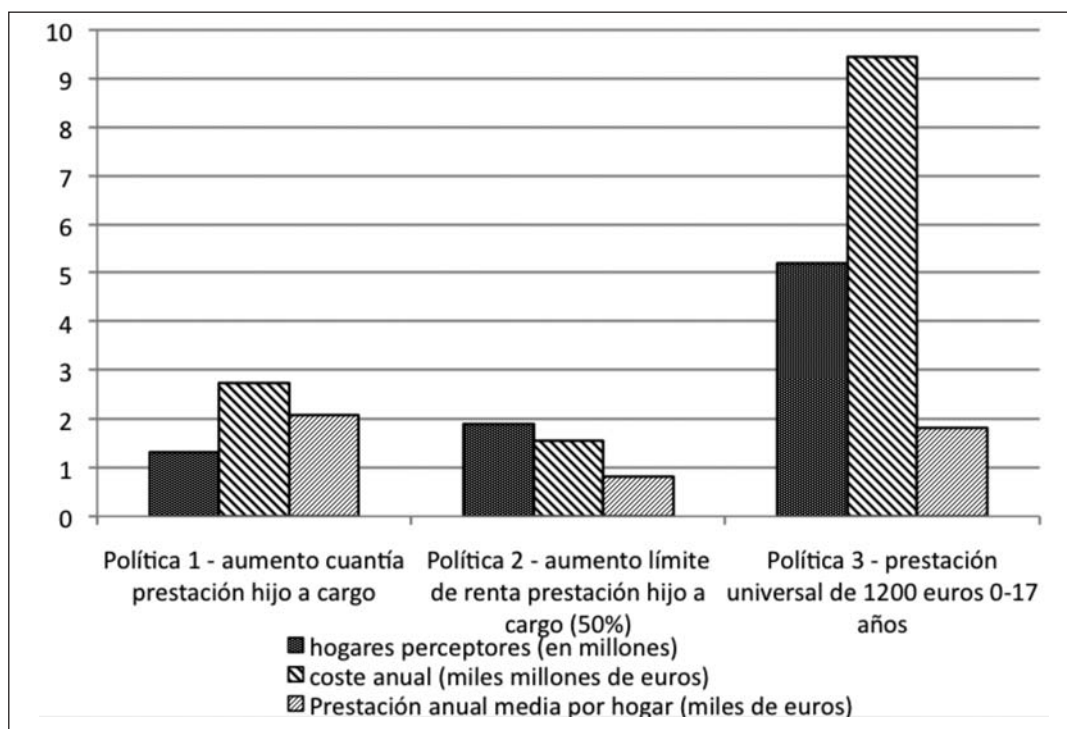
	Hogares perceptores (en millones)			Coste anual (miles millones de euros)			Prestación anual media (euros)		
	antes	después	cambio %	antes	después	cambio %	antes	después	cambio %
Política 1 - aumento cuantía (p. hijo cargo)	1.172.978	1.316.733	12,3	1.237	2.751	122,4	1.054,5	2.089,3	49,5
Política 2 - aumento 50% límite renta (p. hijo cargo)	1.172.978	1.904.408	62,4	1.237	1.556	25,8	1.054,5	817,1	-29,1
Política 3 - pres- tación universal, 0-17 años		5.203.920		0	9.440			1.814	

Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

divergencia entre lo que pasaría en la realidad y lo que prevé el simulador se debe a varios tipos de dificultades para calcular un coste real ajustado a través de información proveniente de encuestas a las familias.

Para acotar la capacidad de prever el coste y los perceptores del simulador podemos fijarnos en la diferencia entre el número de perceptores de la prestación por hijo a cargo en 2011 y su coste con la que prevería el simulador. Para ello revisamos los resultados de validación del simulador que presentan Adiego *et al.* (2012). Las cifras que nos dan estos autores sugieren que el simulador en 2011 ajusta bastante bien (en un 97 por ciento) el número de perceptores de la prestación por hijo a cargo en el caso de los menores sin discapacidad y algo peor (en un 70%) en el caso de los menores con discapacidad. En cuanto al coste de la prestación por hijo a cargo, el simulador parece sobrevalorar significativamente el coste real de la prestación. En concreto, en 2011 prevé un gasto de aproximadamente un 50 por ciento más que el real (en el caso de los menores sin discapacidad) y, en cambio, la subvalora en un 15 por ciento en el caso de los menores con discapacidad. Estas diferencias entre lo que prevé el simulador y la realidad están íntimamente ligadas a divergencias entre la declaración de rentas de las familias en la encuesta y la realidad y, en algunos casos, a las dificultades en identificar a los individuos con un determinado grado de discapacidad. Además, cuando realizamos cualquier simulación suponemos que todos los hogares que tienen derecho a la una prestación la reclaman, lo cual, obviamente, no siempre es así.

Por todo ello, los cálculos que presentamos han de ser tomados con cautela ya que sería de esperar que, por ejemplo, el coste de la reforma de la prestación por hijo a cargo que obtenemos esté sobrevalorado mientras que el número de perceptores puede estar ligeramente infravalorado. En el caso de la política universal esperaríamos que las diferencias entre la realidad y el simulador sean sensiblemente menores. De hecho, si analizamos las diferencias entre lo previsto por el simulador y la política universal por nacimiento implementada en 2010, comprobamos que el simulador ajusta con

Gráfico 42. Potenciales perceptores y coste de las reformas, 2012

Fuente: Elaboración propia con EUROMOD G1.0+

bastante precisión tanto el coste de la política como sus potenciales perceptores, ya que el primero se ajusta en un 109 por ciento y el segundo en un 107 por ciento a lo observado en la realidad.

Nuestros resultados apuntan a que la primera reforma que aumenta la cuantía de la prestación por hijo a cargo podría elevar en un 12 por ciento los perceptores de la prestación por hijo a cargo (que pasarían de 1.172.978 a 1.316.733) y podría suponer un aumento de prácticamente el 50 por ciento en la prestación anual media que recibe cada hogar (que pasaría de 1.054 euros a 2.089 euros anuales). Este aumento de perceptores haría que el porcentaje de hogares que recibieran la prestación pasase de un 23 a un 25 por ciento de las familias con niños. El coste de afrontarla aumentaría en un 122 por ciento respecto a la situación actual, lo que implicaría un aumento del gasto en aproximadamente unos 1.500 millones de euros.

La segunda reforma, que consiste únicamente en un aumento del umbral de condición de rentas tendría, como era de esperar, un efecto notable sobre el número de perceptores de la prestación, que aumentaría un 62 por ciento, pasando de ser 1.172.978 a 1.904.408. Este cambio originaría que las familias receptoras pasarían de ser un 23 a un 37 por ciento del total de familias con niños. El coste de esta prestación aumentaría un 25 por ciento respecto al actual, lo que equivale a unos 319 millones de euros. El aumento tan importante en el número de perceptores y el reducido incremento del gasto harían que la prestación media no creciera sino que se reduciría en aproximadamente un 29 por ciento.

Finalmente, la tercera reforma que se ha barajado y que consiste en la implantación de una prestación universal análoga a la existente en otros países europeos de nuestro entorno, supondría que todas las familias españolas con menores recibiesen una prestación cuya cuantía dependería únicamente del número de menores a su cargo. El coste de esta prestación sería de 9.440 millones de euros, lo que equivaldría a un 3,5 % del gasto en protección social total en nuestro país en 2010 o, también, un 60% del gasto social destinado ese mismo año a la función "familia e hijos". La prestación anual media por hogar con esta reforma de corte universal sería ligeramente inferior a la de la política 1 en la que aumentamos la cuantía de la prestación por hijo a cargo y rondaría los 1.800 euros anuales frente a los algo más de 2.000 de ésta última.

4

Conclusiones

A pesar de las mejoras en los niveles de renta en muchos países ricos, la pobreza sigue teniendo una alta incidencia en la infancia y, en varios casos, mantiene, además, una clara tendencia al alza. Este dato supone una grave señal de alerta para la intervención pública, no sólo por la necesidad de rebajar los problemas actuales de vulnerabilidad social, sino también para prevenir riesgos sociales futuros. Existe suficiente evidencia de la desventaja que sufren en su vida adulta las personas que han experimentado la pobreza en su infancia, reflejándose en la calidad de sus empleos, en los niveles educativos alcanzados, en su estado de salud y, en general, en su situación social. En la reducción de la pobreza infantil nos jugamos, por tanto, no sólo el ir creciendo como una sociedad más cohesionada sino también nuestros niveles futuros de bienestar social.

Pese a la importancia del diseño adecuado de políticas contra la pobreza infantil no existe, sin embargo, un único modelo de actuación que pueda adoptarse universalmente en cada país. Cada país ha optado por una combinación de instrumentos distinta y el propio peso de esta cuestión en la jerarquía de objetivos sociales varía considerablemente. En general, los países más exitosos en este ámbito son los que han combinado una red suficiente de prestaciones con extensos servicios de apoyo a las familias con hijos, acompañados, además, de políticas de fomento del empleo, de conciliación de la vida laboral y familiar y diferentes tipos de reducciones impositivas, prestaciones monetarias y sistemas públicos de cuidados infantiles.

España ha sido, tradicionalmente, uno de los países con mayor riesgo de pobreza infantil. Las debilidades del mercado de trabajo, la especial vulnerabilidad de algunos hogares con niños y, sobre todo, la insuficiencia de la red de protección social, son algunos de los factores que explican este mayor riesgo diferencial. En este documento se han evaluado algunos de los principales indicadores que explican la notable extensión de esta forma de pobreza en España y, sobre todo, se ha examinado tanto el impacto sobre la pobreza infantil de las políticas monetarias actualmente existentes como el efecto que podrían tener algunas reformas que trataran de acercar los niveles de las prestaciones a los vigentes en algunos países de nuestro entorno. Para ello se ha hecho una explotación exhaustiva de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística y de las posibilidades que ofrece el microsimulador EUROMOD.

Los resultados sobre las tendencias y las características de la pobreza infantil ofrecen un retrato claramente desfavorable de la realidad social española: la pobreza es una situación extendida en los menores de 18 años, mucho mayor que en la mayoría de países de la Unión Europea y con una marcada tendencia al alza, avivada, además, por la severidad de la crisis económica. Son varios los rasgos que cualifican negativamente este retrato y que ofrecen, sin duda, señales de alarma desde la perspectiva del desarrollo social en España. Uno especialmente relevante es la gran desigualdad observada en los hogares con niños, que es una de las principales fuentes de los altos niveles de desigualdad de la sociedad española. Estas diferencias, además, ya preocupantes por el riesgo de fragmentación social que suponían antes de la crisis, han aumentado con ésta, incrementándose la probabilidad de que terminen enquistándose en nuestra estructura social.

Un segundo rasgo preocupante es el veloz crecimiento de la pobreza severa en los hogares con niños. La crisis ha afectado con especial dureza a un segmento creciente de la población infantil, poniendo de relieve las insuficiencias del modelo de bienestar anterior a la crisis y, sobre todo, las claras deficiencias de la red de protección social. Las rentas de las familias con niños más pobres se han alejado del umbral de pobreza debido a la pérdida del empleo o a la precarización de éste, sin que el sector público proporcione una última red de protección económica que permita aliviar esta insuficiencia de ingresos.

Una tercera característica de la pobreza infantil en España es su acusada concentración en determinados tipos de hogares y en zonas del territorio. La crisis ha agravado la situación de riesgo de las familias numerosas, afectadas por los problemas de desempleo y de salarios insuficientes para hacer frente a las cargas familiares, mientras que se ha mantenido la situación claramente desfavorable de los hogares monoparentales. Por otra parte, se ha acentuado la acusada concentración territorial de la pobreza infantil, afectando en el sur de España a más de uno de cada tres menores de 18 años. Eso no significa, en cualquier caso, que la pobreza infantil sea privativa de esos territorios. En todas las Comunidades Autónomas es mayor que la que afecta a los mayores de edad y en algunas regiones con tasas de pobreza inferiores a la media nacional la pobreza infantil es especialmente elevada.

Un cuarto elemento que define la pobreza infantil en España es su elevada magnitud en el contexto comparado. Se trata de uno de los países de la UE-27 donde mayor es el riesgo de pobreza de los niños, incluso superior al de países con niveles de riqueza y gasto social claramente inferiores a los españoles. Su crecimiento en la crisis ha hecho que la pobreza infantil sea de uno de los elementos claramente limitativos del bienestar social en España desde la perspectiva comparada.

Un último rasgo definitorio de la pobreza infantil en España es la combinación de diferentes formas de privación que acompañan a los problemas de insuficiencia de ingresos de los hogares con niños. En casi todos los indicadores de las condiciones de vida del hogar, especialmente en los que muestran la capacidad para afrontar gastos imprevistos, la situación de los niños es peor que la del resto. Especialmente preocupante es la simultaneidad de problemas de bajos ingresos y acceso limitado al empleo, ya que obligan a formas de intervención pública que no aparecen definidas en el actual sistema de protección social.

Esta caracterización de la pobreza infantil y de su magnitud no es ajena a la singularidad del diseño de las políticas públicas en España. La pobreza infantil en cada país es resultado de distintos procesos económicos, culturales y demográficos, pero también del modo en que se articulan tanto las prestaciones monetarias y los impuestos como los servicios básicos de bienestar social. La realidad española se caracteriza por una inversión de recursos públicos en la infancia netamente inferior a la del promedio de los países de nuestro entorno.

No obstante, no puede hablarse de una evolución lineal en las políticas de gasto social e impuestos sobre la renta más relacionadas con el bienestar infantil. Antes de la crisis hubo una cierta etapa expansiva, aunque no corrigió sustancialmente la divergencia en los niveles de gasto social. Se pusieron en marcha, en cualquier caso, algunas políticas relevantes para la corrección de la pobreza infantil, como una prestación universal por nacimiento, y se reforzaron algunos de los sistemas ya existentes, duplicándose las cuantías de las prestaciones por hijo a cargo. La crisis, sin embargo, y la introducción de severas medidas de ajuste fiscal, frustró drásticamente este avance, consolidándose el escenario anterior de una inversión de recursos públicos en la infancia nítidamente inferior –un 35% menos– a la de los países de la Eurozona.

La limitada inversión de recursos públicos en la infancia no significa, sin embargo, que las políticas públicas no tengan incidencia sobre la pobreza infantil. Su peso en las rentas de los hogares ha crecido notablemente con la crisis, si bien por la caída de las rentas primarias de los hogares y no por un aumento de la intensidad protectora del sistema. Una proporción creciente de hogares con niños se ha ido quedando sin cobertura económica, al haber agotado el derecho a prestaciones vinculadas a la participación anterior en el mercado de trabajo. Las prestaciones, en cualquier caso, reducen la pobreza infantil en casi un tercio, con un efecto especialmente relevante de las de carácter universal.

El impuesto sobre la renta, especialmente importante para los hogares con niños por la introducción de elementos en su diseño que recogen características familiares, como reducciones en la base imponible y deducciones en la cuota, tiene muy poca incidencia sobre la pobreza infantil. Esto no significa que en el debate sobre las posibles reformas de la intervención pública para corregir la pobreza infantil los cambios en el impuesto no tengan relevancia. Se podrían reforzar algunos de sus elementos más favorecedores de las familias con bajas rentas y, sobre todo, habría que ligar las posibles reformas en las prestaciones a mejoras de la capacidad recaudatoria del impuesto que fueran, además, progresivas.

En cualquier caso, parece claro que las reformas más urgentes para reducir la pobreza monetaria en la infancia deben darse en la vertiente de las prestaciones sociales. Los indicadores comparados dejan ver, de nuevo, la especial anomalía de la situación española: sólo Grecia ofrece prestaciones por hijo con menor intensidad protectora que las españolas, que están a una enorme distancia de la mayoría de los países de la Eurozona. Siendo varios, como se señaló, los factores que determinan la magnitud de la pobreza infantil parece claro que cuanto mayor es la generosidad de estas prestaciones menor es la pobreza infantil.

Tal relación debería obligar a revisar el actual sistema de prestaciones por hijo en España, impropio del nivel de renta del país y de su desarrollo democrático. En este documento se han simulado las que pueden ser las tres vías de actuación más inmediatas: aumentar la cuantía de la prestación (hasta 100 euros mensuales), aumentar el límite de renta para cobrarla y crear una prestación universal de esa misma cuantía. Ninguna de estas propuestas es novedosa en el marco comparado. La gran mayoría de los países europeos tienen prestaciones universales y son precisamente los países que apostaron por prestaciones condicionales los que tienen mayores tasas de pobreza.

La simulación de los posibles resultados de estas reformas muestra que todas tendrían efectos beneficiosos, siendo especialmente relevantes en términos cuantitativos los del posible tránsito a un sistema universal, tanto en términos de reducción de la incidencia de la pobreza como de su intensidad. Las mejoras de las cuantías también tendrían efectos redistributivos positivos. El coste estimado no sería desdeñable, con aumentos del volumen de gasto entre los trescientos millones de euros que supondría el cambio del umbral de acceso a la prestación condicional a los nueve mil que podría costar una prestación universal todavía alejada de los niveles medios europeos.

Se trata de un coste importante pero no inasumible. Por un lado, debe rebajarse por las notables divergencias entre la declaración de rentas de las familias en los datos necesarios para la simulación y la realidad. Por otro, debería estar acompañado de reformas en las actuales fuentes de financiación del sector público, para las que todavía hay márgenes de aumento de los ingresos con carácter progresivo. Pero, sobre todo, el aumento del gasto remite al pacto social necesario para combatir la pobreza infantil. No podemos permitirnos hipotecar el bienestar de las futuras generaciones y enquistar en nuestra estructura social desigualdades tan grandes como las que se están gestando en el momento presente. Los niveles tan altos de pobreza infantil en España, su crecimiento en la crisis y la debilidad del sistema de prestaciones familiares, exigen la rápida puesta en marcha de medidas mucho más ambiciosas que las actuales, impropias de nuestro nivel de riqueza. Una mayor inversión de recursos para este fin no sólo es una condición necesaria para no descender más peldaños en la escala de desarrollo social sino para transformar el futuro en oportunidad y no en amenaza para los niños de hoy, adultos del mañana.

5

Referencias

- Atkinson, A.B. y Marlier, E. (2010): *Income and living conditions in Europe*, Luxembourg, EUROSTAT.
- Adiego, M, Levy, H. Paniagua, M.M y Pérez, T. (2012): Country Report – Spain, EUROMOD.
- Avram, S., Levy, H., Paulus, A. y Sutherland, H. (2012): “Income redistribution in the European Union”, paper presented at the 32nd General Conference of the IARIW, Boston.
- Ayala, L., Martínez, R. y Sastre, M. (2006): *Familia, infancia y privación social*, Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayala, L., Jurado, A. y Pérez-Mayo, J. (2013): “Drawing the poverty line: do regional thresholds make a difference?” (mimeo).
- Bonhomme, S. y L. Hospido (2012): “Earnings Inequality in Spain: New Evidence Using Tax Data”, Banco de España (mimeo).
- Bradbury, B., S.P.Jenkins y J.Micklewright (2001): “Conceptual and measurement issues”, en Bradbury, B., S.P.Jenkins y J.Micklewright (eds): *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge University Press.
- Brewer, M. y Wren-Lewis, L. (2012): “Why did Britain’s households get richer? Decomposing UK household income growth between 1968 and 2008–09”, Institute for Social and Economic Research, Working Paper No. 2012-08.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (2002): “Child Poverty in Spain from the 70’s to the 90’s: a static and dynamic approach”, *Journal of Applied Social Sciences Studies (Schmollers Jahrbuch)*, 121 Jg., Vol 4/2002: 543-578.
- Cantó, O, Gradín, C. y C. del Río. (2007): “What Helps Households with Children in Leaving Poverty? Evidence from Spain”, *Research on Economic Inequality* Vol. 14, 1-29.
- Cantó, O., Ayala, L., Adiego, M., Levy, H. and Paniagua, M.M. (2012): “Going regional: The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain”, EUROMOD Working paper EM 2/2012.

- Cantó, O. (2013): "La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos", número monográfico sobre *Crisis, Desigualdad económica y Mercado de trabajo en España*, *Papeles de Economía Española*, nº 135.
- Callan, T., Leventi, C., Levy, H., Matgasanis, M., Paulus, A. y Sutherland, H. (2011): "The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries", Social Social Europe, Research note 2/2011.
- Corak, M., Lietz, C. y Sutherland, H. (2005): "The impact of tax and transfer systems on children in the European Union", EUROMOD, Working paper No. EM4/05.
- Díaz de Sarralde, S., Picos, F., Moreno, A., Torrejón, L., y Antigueira, M. (2006): "La Reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos", Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales PT 26/06.
- Ermisch, J., Francesconi, M. y Pevalin D.J. (2001): *Outcomes for children of poverty*, Research Report no 158. London: Department for Work and Pensions.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford.
- Figari, F., Paulus, A. y Sutherland, H. (2009): "Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective", EUROMOD, Working Paper No. EM6/09.
- Förster, M. y Mira d'Ercole, M. (2005): "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", OECD social, employment and migration working papers number 22.
- Förster, M. y Whiteford, P. (2009): "How much redistribution do welfare states achieve? The role of cash transfers and household taxes", CESifo DICE Report 7(3): 34-41.
- Immervoll, H., Levy, H., Lietz, C., Mantovani, D., O'Donoghue, C., Sutherland, H., Verbist, G. (2006): "Household incomes and redistribution in the European Union: quantifying the equalizing properties of taxes and benefits", pp.135-165 in Papadimitriou, Dimitri B. (ed.), *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, Palgrave, Macmillan.
- Immervoll, H. and Richardson, L. (2011): "Redistribution policy and inequality reduction in OECD countries: What has changed in two decades?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 122.
- Joyce, R. y Sibieta, L. (2012): "Country case study – UK" en Jenkins, S., Brandolini, A., Micklewright, J. y Nolan, B. (eds.): *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford University Press.
- Kristjánsson, S. A. (2011): "Income Redistribution in Iceland: Development and European Comparisons", *European Journal of Social Security*, 13(4): 392-423.

- Korpi, W. y Palme, J. (1998): "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5 ,p. 661-687.
- Levy, H., Lietz, C. y Sutherland, H. (2006): "A Basic Income for Europe's children?", *EUROMOD Wp No. EM4/06*.
- Levy, H., Matgasanis, M. y Sutherland, H. (2013): "Towards a European Union Child Basic Income? Within and between country effects", *International Journal of Microsimulation*, 6(1), pp. 63-85.
- Magnuson, K.A. y Votruba-Drzal, E. (2009): "Enduring influences of Childhood Poverty" in Danziger S. y Cancian, M. *Changing Poverty, Changing Policies*, Russell Sage, New York.
- Marx, I., Salanauskaite, L. y Verbist, G. (2012): "The Paradox of Redistribution Revisited: For what it matters, targeting is associated with higher levels of redistribution", paper presented at the 32nd General Conference of the IARIW, Boston.
- Meil, G. (2006): "The evolution of family policy in Spain", *Marriage and Family Review*, vol. 39, No. 3-4, pp. 359-380.
- MISSOC (2012): Comparative tables on Social Protection. The EU's Mutual Information System on Social Protection. <http://www.missoc.org/MISSOC/comparativetables>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013 -2016 (II PENIA).
- Paredes, R. (2006): "Efectos de la Reforma del IRPF sobre el Tratamiento de la Familia" en: López, M.T. (ed.) *Familia y Economía*, Colección Acción Familiar, capítulo 5: 221-258.
- Paulus, A., Bok, M., Figari, F., Hegedüs, P., Kump, N., Lelkes, O., Levy, H., Lietz, C., Lüpsik, S., Mantovani, D., Morawski, L., Sutherland, H., Szivos, P., Vörk, A. (2009): "The Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in the Enlarged EU", *EUROMOD Working Paper Series Nr EM8/09*.
- Sanz, J.F., Romero, D. y Álvarez, S. (2008): *La protección de la familia en la Unión Europea: análisis comparado y simulación de reformas aplicadas a España*, Fundación BBVA.
- Sutherland, H. y Figari, F. (2013): "EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model", *The International Journal of Microsimulation*, Vol 16. Elsevier.
- UNICEF (2005): "Child Poverty in Rich Countries", *Innocenti Report Card No 6*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- UNICEF (2010a): "The Children Left Behind - New report on the most disadvantaged children in rich countries", *Report Card No 9*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- UNICEF (2010b): "La Infancia en España 2010-2011, 20 años de la Convención sobre Derechos del Niño: retos pendientes", Madrid: UNICEF-Comité Español.

UNICEF (2013): "Child well-being in rich countries: a comparative overview", Innocenti Report Card No 11, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

Valiente, C. (1996): "The rejection of authoritarian policy legacies: Family policy in Spain, 1975-1995", *South European Society and Politics*, Vol 1, num 1: 95-114.

Vleminckx, K., y Smeeding. T.M. (2001): *Child Well-Being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?*, (eds.) Bristol, UK. Policy Press; Toronto, Canada: University of Toronto Press. (Second printing 2003).

Nota metodológica: ¿Qué es EUROMOD y cómo funciona?

EUROMOD es un modelo de microsimulación *tax-benefit* (de impuestos y prestaciones)²⁰ de carácter estático que estima, a partir de la información sobre ingresos individuales brutos procedentes de encuestas de hogares, el montante que debe satisfacer el individuo por el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales y, también, el valor monetario de las prestaciones a las que tiene derecho, basándose siempre en las reglas del sistema de prestaciones e impuestos en vigor en cada momento del tiempo. Así, conociendo además la estructura del hogar al que el individuo pertenece es posible calcular la renta disponible de cada hogar de un determinado país y, por consiguiente, permite evaluar los efectos de las políticas fiscales y de prestaciones sobre el total de gastos e ingresos públicos, medir el coste de hipotéticas reformas, valorar opciones de mecanismos de financiación de las mismas y analizar sus efectos distributivos (cambios en la desigualdad y/o la pobreza). En general, las políticas de ingreso y gasto integradas en el modelo conforman la base principal de la actuación del Estado en los diferentes países de la Unión Europea por lo que, a pesar de que el modelo no es capaz de simular absolutamente todas las políticas existentes, sin embargo consigue cubrir de forma bastante completa las más relevantes.

Para el funcionamiento de la herramienta se dispone, por un lado, de datos estadísticos de renta y de características individuales y familiares a partir de encuestas de hogares²¹ y, por otro, de un conjunto de parámetros (susceptibles de modificación) que recogen toda la información de interés para el diseño concreto de las políticas impositivas y de prestaciones de cada año (sistema

20 La denominación anglosajona *tax-benefit* indica que la herramienta simula tanto políticas impositivas como de prestaciones monetarias y la hemos traducido a nuestro idioma por “de impuestos y prestaciones”.

21 La principal fuente de origen de los datos estadísticos de rentas y características del hogar para el simulador es el *Survey of Income and Living Conditions* de la Unión Europea (EU-SILC) que elabora la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) a partir de datos que recogen las distintas instituciones estadísticas nacionales. En el caso de España, esta información procede de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

de políticas). Toda esta información confluye en el modelo que internamente ejecuta los cálculos y produce ficheros de resultados que incluyen la renta disponible de cada individuo tras la aplicación de un sistema de políticas.

En el caso español, EUROMOD permite simular el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en su parte más importante, exceptuando el tratamiento fiscal de ganancias y pérdidas patrimoniales, las reglas diferenciales de los territorios forales y algunas deducciones regionales muy específicas. También permite calcular las cotizaciones sociales con un importante grado de detalle, es decir, identificando, de forma separada, el régimen general, el régimen agrario, el régimen de los empleados por cuenta propia y las cotizaciones sociales de los desempleados. Además, en cuanto a las prestaciones sociales, el modelo es capaz de simular de forma prácticamente completa (es decir, teniendo en cuenta todos los parámetros que son susceptibles de cambiar en la prestación) las pensiones no contributivas por vejez y viudedad, los complementos de mínimos, las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas (CCAA), las prestaciones por hijo a cargo nacionales y de las CCAA y otras prestaciones familiares. Las que sólo se simulan parcialmente (es decir, no se tienen en cuenta todos los parámetros que son susceptibles de cambio) son las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo y la Renta Activa de Inserción, ya que éstas necesitan de alguna información laboral retrospectiva del trabajador que no está disponible en la fuente de datos estadísticos y, por tanto, su valor se toma de la información sobre prestaciones que ofrecen los datos de la encuesta a las familias.

En las simulaciones realizadas en este trabajo se utiliza EUROMOD en su versión G1.0+ y los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El simulador está continuamente siendo mejorado y actualizado por lo que los resultados que se presentan aquí constituyen la mejor versión disponible de la herramienta en el momento de escribir este trabajo. Cualquier error, resultado, interpretación u opinión presentada son responsabilidad de los autores.

DESCRIPCIÓN DE POLÍTICAS FAMILIARES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y PRESTACIONES DE CARÁCTER FAMILIAR EXISTENTES EN 2013 (ÁMBITO ESTATAL Y AUTONÓMICO)

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):

En el diseño actual del impuesto sobre la renta español (territorio común) existen reducciones y deducciones del impuesto relacionadas con la situación familiar del contribuyente. Unas son de carácter estatal y otras son autonómicas:

REDUCCIONES Y DEDUCCIONES ESTATALES DE CARÁCTER FAMILIAR²²

Las reducciones en la base imponible del impuesto tienen un efecto económico distinto que las deducciones en la cuota. Estas últimas reducen una misma cantidad de renta en la factura fiscal a todos los contribuyentes, cualquiera que sea su nivel de renta. En cambio, las reducciones en la base imponible suponen un ahorro fiscal mayor cuanto mayor es el nivel de renta del contribuyente.

Una de las reducciones más características es la “**Reducción por tributación conjunta de familias monoparentales**”, que reduce la base imponible de este tipo de familias en un montante de 2.250 euros si tributan conjuntamente y los progenitores no conviven. En realidad, ésta es la única reducción estatal que existe actualmente en la base imponible del impuesto para las familias españolas con menores dependientes. El resto son en realidad deducciones en la cuota

tributaria aunque se denominen “mínimos” y se aplican independientemente de la estructura tarifaria del impuesto.

Así, en la parte estatal del IRPF existen dos deducciones en cuota que tienen en cuenta la convivencia del contribuyente con menores dependientes. La más importante es la reducción a tipo cero sobre la base del impuesto –deducción, por tanto, en cuota) denominada “**Mínimo por descendientes**”. Esta deducción se aplica de manera que supone una deducción en cuota idéntica para todos los contribuyentes que conviven con descendientes menores de 25 años, no casados y cuya renta anual no supera los 8.000 euros. La deducción supone aplicar la tarifa correspondiente a las siguientes cantidades: 1.836 euros el primer descendiente, 2.040 euros el segundo, 3.672 euros el tercero y 4.182 euros el cuarto y siguientes. A estas cantidades se suman 2.244 euros por descendiente si éste tiene menos de 3 años. En la tributación individual del impuesto estas cantidades se dividen a partes iguales entre los dos progenitores. En esta deducción la Comunidad Autónoma de Madrid aplica cantidades superiores al resto a partir del tercer menor dependiente (4.039,20 euros anuales por el tercero y 4.600,20 euros anuales por el cuarto y siguientes).

La segunda de estas deducciones estatales es la “**Deducción por Maternidad**” que supone una reducción de la cuota del impuesto en un máximo de 1.200 euros anuales (100 euros mensuales) para madres trabajadoras y cotizantes a la seguridad social con hijos menores de 3 años (o padres en caso de fallecimiento de la madre o cuando el padre ostente la guarda o custodia de forma exclusiva).

DEDUCCIONES AUTONÓMICAS DE CARÁCTER FAMILIAR

Además, de las deducciones establecidas por el gobierno central, las Comunidades Autónomas, en aplicación de su capacidad normativa en el impuesto sobre la renta, han desarrollado algunas deducciones autonómicas de carácter familiar que reducen la factura fiscal de las familias con hijos. En general, en todas ellas, salvo que se indique lo contrario, la deducción se aplica por descendientes que generen derecho a mínimo por descendientes en el IRPF y cuando la deducción corresponde a dos contribuyentes las cantidades se prorratan a partes iguales. Un resumen de éstas aparece en el cuadro 3 y a continuación las describimos con detalle.

Andalucía:

Deducciones autonómicas para los beneficiarios de ayudas familiares: Los contribuyentes que hayan percibido en el período impositivo ayudas económicas en aplicación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía de apoyo a las familias andaluzas tendrán derecho a aplicar en la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las deducciones que se indican a continuación: 50 euros por hijo menor de tres años cuando se

tuviera derecho a percibir ayudas económicas por hijo menor de esa edad (nacimiento) o a percibir ayudas económicas por parto múltiple. Se aplicarán esta deducción aquellos contribuyentes cuyos ingresos anuales de la unidad familiar en la que se integra el contribuyente no excedan de 11 veces el Salario Mínimo Interprofesional (suma de base imponible general y base imponible del ahorro).

Deducción autonómica por adopción de hijos en el ámbito internacional: En los supuestos de adopción internacional, los contribuyentes tendrán derecho a aplicar en la cuota íntegra autonómica una deducción de 600 euros por cada hijo adoptado en el período impositivo en el que se haya inscrito la adopción en el Registro Civil. Tendrán derecho a aplicar esta deducción aquellos contribuyentes cuando la suma de las bases imponibles general y del ahorro no sea superior a 80.000 euros en caso de tributación individual o a 100.000 euros en caso de tributación conjunta.

Deducción autonómica para madre o padre de familia monoparental y, en su caso, con ascendientes mayores de 75 años: los contribuyentes que sean madres o padres de familia monoparental conviviendo con hijos menores de 18 años tendrán derecho a aplicar en la cuota íntegra autonómica una deducción de 100 euros, siempre que la suma de las bases imponibles general y del ahorro no sea superior a 80.000 euros en tributación individual o a 100.000 euros en caso de tributación conjunta.

Aragón:

Deducciones de la cuota íntegra autonómica del impuesto por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos (o segundo si 33% de discapacidad): Por nacimiento del tercer hijo o sucesivos (o adopción) podrán aplicar una deducción de la cuota íntegra autonómica de 500 euros. Serán 600 euros cuando la cantidad resultante de la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro menos el mínimo del contribuyente y el mínimo por descendientes de todas las personas que formen parte de la unidad familiar no sea superior a 32.500 euros.

Deducción autonómica por adopción de hijos en el ámbito internacional: En los supuestos de adopción internacional los contribuyentes tendrán derecho a aplicar en la cuota íntegra autonómica una deducción de 600 euros por cada hijo adoptado cuando se haya dictado resolución judicial de la adopción.

Asturias:

Deducción por partos múltiples (o adopciones múltiples): 505 euros por hijo de un parto múltiple o por adopción de dos o más menores.

Deducción por familias numerosas: 505 euros para familias numerosas de categoría general (3 ó 4 menores) y 1.010 euros para familias numerosas de categoría especial (cinco o más

menores). Se aplicará a familias cuya suma de base imponible general y del ahorro no supere los 25.009 euros en tributación individual y 35.240 en tributación conjunta.

Deducción por familias monoparentales: 303 euros para contribuyentes en familias monoparentales con menores de 18 años que no ingresen más de 8.000 euros anuales y no convivan con otros adultos (excepto ascendientes). Se aplicará a contribuyentes cuya suma de base imponible general y del ahorro no supere los 35.240 euros y es compatible con la deducción anterior.

Deducción por acogimiento familiar de menores: 253 euros por cada menor en régimen de acogimiento familiar simple o permanente, con exclusión de aquellos que tengan finalidad preadoptiva, siempre que se conviva con los menores 183 días durante el período impositivo. Si el tiempo de convivencia durante el período impositivo fuera superior a 90 e inferior a 183 días, el importe de la deducción por cada menor acogido será de 126 euros.

Islas Baleares:

Deducción autonómica por gastos de adquisición de libros de texto: Por gastos en libros de texto del segundo ciclo de educación infantil, primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y en los ciclos formativos de formación profesional específica, se deducirá de la cuota íntegra autonómica del impuesto el cien por cien de los importes destinados a esos gastos por cada hijo que curse estos estudios, con los siguientes límites: En declaraciones conjuntas, si suma de la base imponible general y de la base imponible del ahorro, menos el mínimo del contribuyente y el mínimo por descendientes, será: 1) Hasta 10.000,00 euros: 200 euros por hijo, 2) Entre 10.000,01 y 20.000 euros: 100 euros por hijo, 3) Entre 20.000,01 y 25.000 euros: 75 euros por hijo; en declaraciones individuales: 1) Hasta 6.500 euros: 100 euros por hijo, 2) Entre 6.500,01 y 10.000 euros: 75 euros por hijo, 3) Entre 10.000,01 y 12.500 euros: 50 euros por hijo.

Deducción autonómica por la adopción de hijos (nacional e internacional): 600 euros por cada hijo adoptado durante el período impositivo, siempre que hayan convivido con el contribuyente ininterrumpidamente desde la adopción hasta el final del período impositivo. La deducción se aplicará en el período impositivo correspondiente en el momento que se produzca la inscripción de la adopción en el Registro Civil.

Canarias:

Deducciones por nacimiento o adopción de hijos: Por cada hijo nacido o adoptado en el período impositivo que conviva con el contribuyente: 200 euros, cuando se trate del primero o segundo; 400 euros, el tercero; 600 euros, el cuarto; 700 euros, cuando se trate del quinto o sucesivos (cantidades mayores si con discapacidad >65%). Sólo tendrán derecho a la aplicación de esta deducción los contribuyentes que no hayan obtenido rentas en el ejercicio en que se origina

el derecho a la deducción por importe superior a 39.000 euros y, en el supuesto de tributación conjunta, cuando la unidad familiar no haya obtenido rentas por importe superior a 52.000 euros.

Deducción por gastos de guardería: 15% de gasto en guardería con máximo de 400 euros anuales por niño para menores de 3 años. Los progenitores o tutores deben haber trabajado fuera del domicilio familiar al menos 900 horas y tener rentas iguales o inferiores a 39.000 euros (52.000 en tributación conjunta). La deducción y el límite a la misma en el período impositivo en el que el niño cumpla los 3 años se calcularán de forma proporcional al número de meses en que se cumplan los requisitos previstos en el presente artículo.

Deducción por familia numerosa: 200 euros (familia numerosa de categoría general), 400 euros (familia numerosa de categoría especial), con cantidades mayores si hay discapacidad mayor del 65%. Esta deducción es compatible con las relativas al nacimiento o adopción de un hijo. Sólo tendrán derecho a la aplicación de esta deducción los contribuyentes con rentas iguales o inferiores a 39.000 euros (52.000 en tributación conjunta).

Cantabria:

Por acogimiento familiar de menores: 240 euros con carácter general, o el resultado de multiplicar 240 euros por el número máximo de menores que se hayan acogido de forma simultánea en el período impositivo. En todo caso, la cuantía de la deducción no podrá superar 1.200 euros.

Castilla-La Mancha:

Deducción por nacimiento o adopción de hijos: 100 euros en el caso de partos o adopciones de un solo hijo, 500 euros en el caso de partos o adopciones de dos hijos y 900 euros en el caso de partos o adopciones de tres o más hijos.

Deducción por familia numerosa: Familias numerosas de categoría general: 150 euros; familias numerosas de categoría especial: 300 euros, elevándose estas cantidades si hay discapacidad mayor del 65%.

Castilla-León:

Deducción por familia numerosa: 246 euros por familia numerosa (492 si la discapacidad es mayor del 65%). Esta cuantía aumenta a 410 euros por descendiente a partir del cuarto. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes cuya base imponible total menos el mínimo

personal y familiar no supere la cuantía de 18.900 euros en tributación individual y 31.500 euros en tributación conjunta.

Deducciones por nacimiento o adopción de hijos: Para contribuyentes cuya base imponible total, menos el mínimo personal y familiar, no supere la cuantía de 18.900 euros en tributación individual o 31.500 euros en tributación conjunta, siendo 710 euros el primer hijo, 1.475 euros el segundo hijo, 2.351 euros el tercero o sucesivos, siendo el doble si la discapacidad es mayor del 33%. Las cuantías se incrementan un 35% si se reside en municipios de menos de 5.000 habitantes.

Deducciones por partos múltiples o adopciones simultáneas: Además de la cantidad prevista en el artículo anterior, en el caso de partos múltiples o adopciones simultáneas de dos o más hijos existe una deducción de la mitad del importe obtenido por la aplicación de la deducción por nacimiento o adopción si el parto múltiple o la adopción simultánea ha sido de dos hijos. La cuantía será equivalente al importe obtenido por la aplicación de la deducción por nacimiento o adopción si el parto múltiple o adopción simultánea ha sido de tres o más hijos, con 901 euros durante los dos años siguientes al nacimiento o adopción. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes cuya base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supere la cuantía de 18.900 euros en tributación individual y 31.500 euros en tributación conjunta.

Deducciones cuidado de hijos menores de 4 años: Los contribuyentes que, por motivos de trabajo (alta en Seguridad Social), por cuenta propia o ajena, tengan que dejar a sus hijos menores de 4 años al cuidado de una persona empleada de hogar o en guarderías o centros infantiles podrán optar por deducir alguna de las siguientes cantidades:

- 30 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo a la persona empleada del hogar, con el límite máximo de 322 euros, tanto en tributación individual como conjunta y el 15 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo por las cuotas a la Seguridad Social de un trabajador incluido en el Sistema Especial para Empleados del Hogar del Régimen General de la Seguridad Social con límite de 300 euros (tributación individual y conjunta)
- 100 por 100 de los gastos satisfechos de preinscripción y de matrícula, así como los gastos de asistencia en horario general y ampliado y los gastos de alimentación, siempre que se hayan producido por meses completos, en Escuelas, Centros y Guarderías Infantiles de la Comunidad de Castilla y León, inscritas en el Registro de Centros para la conciliación de la vida familiar y laboral, con el límite máximo de 1.320 euros, tanto en tributación individual como conjunta.

Para aplicar estas deducciones la base imponible total menos el mínimo personal y familiar no puede superar las siguientes cantidades: 18.900 euros en tributación individual y 31.500 euros en tributación conjunta.

Deducción por paternidad: 750 euros por disfrute del período de suspensión del contrato de trabajo o de interrupción de la actividad por paternidad o del permiso de paternidad de

10 semanas. Cuando el permiso no coincida con el máximo legal permitido la deducción será de 75 euros por semana completa. Para aplicar estas deducciones la base imponible total menos el mínimo personal y familiar no puede superar las siguientes cantidades: 18.900 euros en tributación individual, 31.500 euros en tributación conjunta.

Deducción por gastos de adopción: 784 euros por cada adopción realizada en el período impositivo de hijos que generen el derecho a la aplicación del "mínimo por descendiente" y 3.625 euros en el supuesto de adopción internacional.

Cataluña:

Deducción por el nacimiento o adopción de un hijo: 150 euros por el nacimiento o adopción de un hijo durante el período impositivo (300 euros en declaración conjunta).

Extremadura:

Deducción por acogimiento de menores: 250 euros por cada menor en régimen de acogimiento familiar simple, permanente o preadoptivo, administrativo o judicial, siempre que el contribuyente conviva con el menor por tiempo igual o superior a 183 días durante el período impositivo y 125 euros si el tiempo de convivencia durante el período impositivo fuera inferior a 183 días y superior a 90 días.

Deducción por partos múltiples: 300 euros por hijo nacido en el período impositivo, siempre que el menor conviva con el progenitor en la fecha de devengo del impuesto (normalmente, el 31 de diciembre de 2012). Para aplicarse la deducción la base imponible total (general y del ahorro) no puede superar las siguientes cantidades: 19.000 euros en tributación individual y 24.000 euros en tributación conjunta.

Deducción por la compra de material escolar: 15 euros por compra de material escolar para cada hijo o descendiente en edad escolar obligatoria a cargo del contribuyente. Para aplicarse la deducción la base imponible total (general y del ahorro) no puede superar las siguientes cantidades: 19.000 euros en tributación individual y 24.000 euros en tributación conjunta.

Galicia:

Deducción por nacimiento o adopción de hijos: 300 euros por cada hijo nacido o adoptado en el período impositivo y 360 euros por cada hijo en caso de parto múltiple. Ambas cuantías son incompatibles entre sí. La deducción se extenderá a los dos períodos impositivos

siguientes al de nacimiento o adopción, siempre que el hijo nacido o adoptado conviva con el contribuyente y se cumpla que la base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supere la cuantía de 22.000 euros (360 euros por hijo) o esté entre 22.001 y 31.000 euros (300 euros por hijo).

Deducción por familia numerosa: 250 euros para familia numerosa de categoría general y 400 euros para las de categoría especial (mayores cuantías si hay discapacidad).

Deducción por cuidado de hijos menores: 30 por 100 de las cantidades satisfechas en el período por los contribuyentes que, por motivos de trabajo, por cuenta propia o ajena, tengan que dejar a sus hijos menores de 3 años al cuidado de una persona empleada del hogar o en escuelas infantiles de 0-3 años. El límite máximo de la deducción es de 200 euros. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes cuya base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supere la cuantía de 22.000 euros en tributación individual y 31.000 euros en tributación conjunta.

Comunidad de Madrid:

Deducción por nacimiento o adopción de hijos: 600 euros por el primer hijo, 750 euros por el segundo, 900 euros por el tercero y sucesivos. En caso de partos o adopciones múltiples, las anteriores cuantías se incrementarán en 600 euros por cada hijo. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes cuya base imponible total no supere la cuantía de 25.620 euros en tributación individual y 36.200 euros en tributación conjunta.

Deducción por adopción internacional de niños: 600 euros por cada hijo adoptado en el período impositivo, siempre que se trate de una adopción de carácter internacional.

Deducción por acogimiento familiar de menores: 600 euros el primero, 750 euros el segundo y 900 euros el tercero, si se trata del segundo menor en régimen de acogimiento familiar. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes que convivan con el menor al menos 183 días y cuya base imponible total no supere la cuantía de 25.620 euros en tributación individual y 36.200 euros en tributación conjunta.

Deducción por gastos educativos: 15 por 100 de los gastos de escolaridad, 10 por 100 de los gastos de enseñanza de idiomas y 5 por 100 de los gastos de adquisición de vestuario de uso exclusivo escolar. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes cuya base imponible total junto con la correspondiente al resto de miembros de su unidad familiar no supere la cantidad en euros correspondiente a multiplicar por 30.000 el número de miembros de dicha unidad familiar. La deducción no podrá exceder de 400 euros por cada uno de los hijos por gastos de enseñanza de idiomas y de adquisición de vestuario de uso exclusivo escolar y de 900 euros por cada uno de los hijos o descendientes en el caso de que el contribuyente tuviese derecho a practicar deducción por gastos de escolaridad.

Deducción para familias con dos o más descendientes e ingresos reducidos: 10 por 100 del importe resultante de minorar la cuota íntegra autonómica en el resto de deducciones autonómicas aplicables en la Comunidad de Madrid y la parte de deducciones estatales que se apliquen sobre dicha cuota íntegra autonómica. Podrán aplicarse esta reducción los contribuyentes con dos o más hijos cuya base imponible total no supere los 24.000 euros.

Región de Murcia:

Por gastos de guardería para hijos menores de tres años: 15 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo por gastos de guardería y centros escolares de hijos menores de tres años, con un máximo de 330 euros anuales en tributación individual y 660 euros anuales en tributación conjunta, por cada hijo de esa edad. Podrán aplicarse esta deducción los contribuyentes cuya base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supere la cuantía de 19.360 euros en tributación individual y 33.880 euros en tributación conjunta siempre que, además, la base imponible del ahorro, sea cual sea la modalidad de tributación, individual o conjunta, no supere los 1.202,02 euros. Si son familias numerosas el límite de base imponible menos el mínimo personal y familiar sube a 44.000 euros.

Comunidad de La Rioja:

Deducción por nacimiento o adopción del segundo o ulterior hijo: 150 euros por el segundo y 180 por el tercero y sucesivos. En caso de nacimientos o adopciones múltiples, 60 euros adicionales por cada hijo.

Comunidad Valenciana:

Deducción por nacimiento o adopción de hijos: 270 euros por cada hijo nacido o adoptado durante el período impositivo (se aplican cantidades mayores por discapacidad), siempre que la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no sea superior a 24.000 euros en declaración individual y 38.800 euros en declaración conjunta. Esta deducción es compatible con el resto de deducciones siguientes.

Deducción por nacimiento o adopción múltiples: 224 euros como consecuencia de parto múltiple o de dos o más adopciones constituidas en la misma fecha del período impositivo, siempre que la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no sea superior a 24.000 euros en declaración individual y 38.800 euros en declaración conjunta.

Deducción por familia numerosa: 204 euros por familia numerosa de categoría general y 464 euros por familia numerosa de categoría especial. Para poder aplicarse esta deducción la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no puede ser superior a 24.000 euros en declaración individual y 38.800 euros en declaración conjunta.

Deducción por las cantidades destinadas a la custodia no ocasional en guarderías y centros de primer ciclo de educación infantil de hijos menores de tres años: 15 por 100 de las cantidades satisfechas durante el período impositivo para la custodia en guarderías y centros de primer ciclo de educación infantil, de hijos menores de tres años, con un máximo de 270 euros por cada hijo menor de tres años inscrito en dichas guarderías o centros de educación infantil. Para poder aplicarse esta deducción la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no será superior a 24.000 euros en declaración individual y 38.800 euros en declaración conjunta.

Deducción por conciliación del trabajo con la vida familiar: 418 euros para la madre trabajadora por cada hijo mayor de tres años y menor de cinco años. Para poder aplicarse esta deducción la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no puede ser superior a 24.000 euros en declaración individual y 38.800 euros en declaración conjunta. La deducción tiene como límite para cada hijo las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y mutualidades de carácter alternativo devengadas en cada período impositivo y que, además lo hubiesen sido desde el día en que el menor cumpla tres años y hasta el día anterior al que cumpla cinco años.

Deducción por la realización por uno de los cónyuges de la unidad familiar de labores no remuneradas en el hogar: 153 euros. Para poder aplicarse esta deducción la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no puede ser superior a 24.000 euros en la unidad familiar y los cónyuges deben tener dos o más menores que dan derecho a mínimo por descendientes. Además, ninguno de los miembros de la unidad familiar puede obtener ganancias patrimoniales y rendimientos íntegros del capital mobiliario o inmobiliario, que, en conjunto, superen los 357 euros ni les sean imputadas rentas inmobiliarias.

Deducción por contribuyentes con dos o más descendientes: 10 por 100 del importe de la cuota íntegra autonómica para contribuyentes con dos descendientes en tributación individual o conjunta, una vez deducida de la misma las minoraciones para determinar la cuota líquida autonómica, excluida la presente deducción, a las que se refiere la normativa estatal reguladora del IRPF. Para poder aplicarse esta deducción la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro no puede ser superior a 24.000 euros (contribuyentes, descendientes y todos los miembros de la unidad familiar).

Deducción por cantidades procedentes de ayudas públicas concedidas por la Generalitat en el marco de lo dispuesto en la Ley 6/2009, de 30 de junio, de la Generalitat, de protección a la maternidad: 270 euros por cada contribuyente.

PRESTACIONES ESTATALES DE CARÁCTER FAMILIAR

La segunda gran vertiente de la intervención pública con instrumentos monetarios son las transferencias a las familias que están diseñadas específicamente para cubrir las necesidades de los hogares con hijos. A continuación las describimos con detalle:

Prestación no contributiva por hijo a cargo:

Esta es una prestación monetaria para adultos que conviven con menores de 18 años (o mayores si tienen una discapacidad) cuyas rentas anuales estén por debajo del salario mínimo (7.695,8 euros en 2013) y cuya renta familiar anual no supere un límite. No se exige límite de ingresos para el reconocimiento de la condición de beneficiario si tiene una discapacidad. En 2013 el límite es 11.490,43 euros para las familias con un menor y un 15% por cada menor adicional y 17.293,82 euros para familias numerosas (con tres o más menores de 21 años con rentas menores que el IPREM o de 26 años si son estudiantes a tiempo completo). Este límite aumenta en 2.801,12 euros por menor dependiente a partir del cuarto. La prestación en 2013 son 291 euros anuales por menor (1.000 euros si se sufre una discapacidad del 33%, 4.292,4 si es al 65% y 6.439,2 euros si llega al 75%). No tributa y es compatible con otras prestaciones nacionales y autonómicas y no se incluye en los límites de renta para el cálculo de otras prestaciones.

Si el individuo no cumpliera el límite de ingresos fijado pero sus ingresos anuales estuviesen por debajo del límite más la asignación anual por menor que le correspondería (segundo límite) recibirá prestación hasta que sus ingresos alcancen ese segundo límite. No se reconocerá asignación económica cuando la diferencia entre los dos límites sea inferior a 24,25 euros anuales por cada menor.

Prestación por parto o adopción múltiple:

Prestación monetaria que se recibe una sola vez por nacimiento múltiple, proporcional 4, 8 y 12 veces al salario mínimo (645,3 euros mensuales en 2013). Por tanto, con 2 hijos son 2.581,2 euros, con 3 hijos 5.162,4 euros y con 4 hijos o más 7.743,6 euros.

Prestación por nacimiento o adopción de hijos en los casos de familia numerosa, monoparentales o madres discapacitadas igual o más del 65%:

Esta prestación supone un pago único en el momento del nacimiento de menores que conviven en familias numerosas, monoparentales o con madres discapacitadas. Sólo la recibirán menores cuya renta familiar anual no supere un límite que llega en 2013 a 11.490,43 euros para familias con un menor, con un aumento de un 15% por cada menor adicional). En el caso de familias numerosas (con tres o más menores de 21 años con rentas menores que el IPREM o de 26 años si son estudiantes a tiempo completo) el límite es de 17.293,82 euros. La prestación en 2013 es de 1.000 euros por menor.

Si el individuo no cumpliera el límite de ingresos fijado pero sus ingresos anuales estuviesen por debajo del límite más la asignación de 1000 euros por menor que le correspondería (segundo límite), recibirá prestación hasta que sus ingresos alcancen ese segundo límite. No se reconocerá asignación económica cuando la diferencia entre los dos límites sea inferior a 24,25 euros por cada menor.

Prestación por maternidad/paternidad contributiva:

Prestación monetaria equivalente al 100% de la base reguladora correspondiente, que se reconoce a todos los trabajadores que disfruten los periodos de descanso laboral legalmente establecidos en los supuestos de maternidad biológica, adopción y acogimiento familiar. El periodo de disfrute de la prestación es de 16 semanas para los trabajadores por cuenta ajena y cuenta propia, incluidos los contratados para la formación y a tiempo parcial. Los requisitos son tener cubierto un periodo de cotización de 180 días dentro de los 7 años inmediatamente anteriores a la fecha del parto o al inicio del descanso o, alternativamente, 360 días cotizados a lo largo de su vida laboral. No obstante, este periodo mínimo es gradual, según la edad para los trabajadores que causen prestaciones por maternidad: menores de 21 años: no se exige periodo mínimo de cotización; entre 21 y 26 años: 90 días cotizados dentro de los 7 años inmediatamente anteriores a la fecha del inicio del descanso o, alternativamente, si mayores de 26 años: 180 días cotizados a lo largo de la vida laboral.

Prestación por maternidad no contributiva:

Prestación monetaria para madres que no alcanzan cotización suficiente en la Seguridad Social para recibir prestación contributiva por maternidad. La cuantía de la prestación es del IPREM diario durante 42 días (2013: IPREM diario 17,75 euros, está congelado desde 2010). La duración se amplía 14 días más si se trata de una familia numerosa o monoparental, parto múltiple o discapacidad de la madre o el menor. No tiene límite de renta.

Prestación por permiso obligatorio por paternidad contributivo:

Esta prestación cubre los periodos de paternidad y adopción y fue ampliada en 2007 de 2 a 15 días (disponible para padres y compatible con el de la madre). El permiso se amplía 2 días más por cada hijo en un parto múltiple. La prestación es el 100% de la base reguladora diaria del trabajador y el periodo mínimo de cotización es 180 días en los últimos 7 años o 360 días en toda la vida laboral, con algunas excepciones.

PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE CARÁCTER FAMILIAR

Andalucía:

Ayuda económica por tercer hijo y parto múltiple:

Prestación económica anual para familias numerosas con dos hijos menores de 3 años y con límite de renta. La cuantía anual de la prestación son 600 euros y los límites de renta dependen del SMI: en 2013 para 1 hijo es equivalente a 3 veces el SMI (9.034,20 euros anuales), con 2 hijos son 4,8 veces el SMI, con 3 hijos 6 veces el SMI y a partir de este número equivale al SMI por cada nuevo miembro de la unidad familiar. Esta ayuda incluye también un pago único anual para familias con partos múltiples (sin límite de renta) que supone 1.200 euros si es parto doble, 2.400 en parto triple, 3.600 en parto cuádruple y 4.800 en parto quíntuple o más.

Cantabria:

Subvención de fomento de la natalidad (para las madres con hijos/as menores de 3 años o menores de 6 si convive en familia numerosa):

Prestación de 100 euros mensuales si la suma base imponible general de la madre y el padre (o persona que convive con la madre) es inferior a 18.000 euros (tributación individual o conjunta) y ha residido en Cantabria al menos 12 meses. La cuantía sube a 200 euros si 3 o más hijos son menores de 3 años ó 6 si es familia numerosa.

Castilla-La Mancha:

Ayuda económica a familias numerosas con hijos menores de edad:

Prestación a pagar en dos pagos anuales cuya cuantía individual resulta de la decisión de la Comunidad sobre un porcentaje del IPREM menos un índice corrector que depende del índice coyuntural de fecundidad de la región. Este cálculo se divide posteriormente por el número de hijos de la familia. La prestación se abona a familias numerosas por cada hijo menor de 18 años si la base imponible de la familia menos los mínimos personales y familiares no supera un límite de renta. Para uno o dos menores ese límite equivale a 3 veces el IPREM (7.455,14 euros al año), con un aumento por el valor del IPREM por cada menor hasta seis o más). Para poder acceder a las ayudas será necesario que la familia tenga un patrimonio, incluida la vivienda habitual, inferior a 300.000 €.

Cataluña:

Prestació econòmica de caràcter universal per part, adopció o acolliment múltiple:

Prestación de pago único de 663 euros por parto doble, 1.020 euros por parto triple y 1.224 euros en parto cuádruple o superior.

Ajut econòmic per a famílies en què hagi tingut lloc un naixement, adopció, tutela o acolliment, sotmès al nivell d'ingressos de la unitat familiar:

Prestación de pago único a familias que tengan algún hijo en 2013 siempre que la unidad familiar (ingresos de los padres) no supere el límite de ingresos (base imponible general y especial) determinado por multiplicar 14.000 por un coeficiente que tiene en cuenta la estructura demográfica familiar (por cada 3 miembros equivale a una unidad y se suma 0,3 por cada miembro adicional). En el caso de familias monoparentales o discapacidad se aplicará el coeficiente de un miembro más al correspondiente. La cuantía de la prestación son 650 euros y en el caso de familia monoparental o numerosa son 750 euros. La prestación no tributa y para poder recibirla hay que llevar empadronado en Cataluña al menos cinco años.

Extremadura:

Ayudas económicas a las familias residentes en Extremadura como medida de conciliación de la vida familiar y laboral, por nacimiento, adopción o acogimiento:

Prestación de pago único de 500 euros por nacimiento o adopción (1.000 euros si se trata del tercer hijo o sucesivo) si la renta bruta de ambos progenitores es inferior a un coeficiente igual al IPREM anual de 12 pagas (6.390,13 euros). Con dos menores es 2,5 veces el IPREM, si son tres menores es 3 veces, si son cuatro 4,5 veces y si son cinco o más 5 veces. En el caso de parto múltiple las cantidades de la prestación serán de 1.000 y 1.500 euros, respectivamente. Para recibir la prestación hay que llevar empadronado en Extremadura al menos un año.

Galicia:

Prestación económica de pago único por fillas e fillos menores de tres anos:

Prestación de pago anual por cada menor de 3 años y limitada por renta. El límite de renta es el límite de obligación de declarar en el IRPF(22.000 euros brutos). Por tanto, ningún miembro de la unidad familiar puede haber presentado declaración de IRPF durante el ejercicio 2011. La cuantía de la prestación son 360 euros por cada menor de 3 años.

Ayudas a la conciliación de la vida familiar y laboral como medida de fomento de la corresponsabilidad para los trabajadores que se acojan a la reducción de su jornada de trabajo:

Prestación para padres (madres o padres si es familia monoparental) con hijos menores de 3 años que reducen temporalmente su tiempo de trabajo para cuidarlos. La prestación depende de la reducción horaria (15%, 15%-33%, >33%) y del número de menores (1, 2, 3 ó más). Los límites de duración de la reducción son un mínimo de 60 días y un máximo de 8 meses. Las cuantías son para personas contratadas a tiempo completo y si sus contratos son más cortos la prestación se reducirá de forma proporcional. Las cuantías son, respectivamente: si la reducción es del 15%, 1.600, 1.900 y 2.200 euros; si es entre el 15% y el 33%, 2.700, 3.000 y 3.200 euros; si la reducción es superior al 33% 3.000, 3.300 y 3.600 euros. Para recibir la prestación hay que haber vivido, al menos, un año en la comunidad autónoma de Galicia.

Navarra:

Ayudas económicas a familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto:

Prestación para ayudar a las familias para compensar los mayores gastos que se producen cuando han de cuidar varios hijos/as nacidos del mismo parto. La cuantía es de 91,03 euros mensuales durante un año para partos dobles; 227,60 euros mensuales durante tres años para trillizos; 303,47 euros mensuales durante tres años para cuatrillizos y los quintillizos o más recibirán 75,86 euros mensuales más que el anterior que irán aumentando si el parto es mayor, a recibir durante 3 años. Para recibir la prestación se tiene que haber residido en Navarra al menos dos años. La prestación está exenta de IRPF y es compatible con otras prestaciones con la misma finalidad.

Ayudas a familias por el nacimiento del tercer hijo o sucesivos:

Prestación de pago único de 2.503,67 euro por el nacimiento de un tercer hijo o sucesivos. No tributa pero no es compatible con la ayuda por excedencia para cuidado de hijo. Para recibir la prestación se tiene que haber residido en Navarra al menos dos años.

Ayudas económicas por excedencia:

Prestaciones para familias cuando el padre y la madre trabajan y uno de ellos solicita excedencia para dedicarse al cuidado de hijos menores de 3 años (desde el segundo en adelante) durante al menos 3 meses, habiendo cotizado a la Seguridad Social al menos 6 meses. La cuantía para el segundo hijo (con duración de 12 meses) son 417,27 euros si la excedencia la solicita la madre y 600 euros si la solicita el padre. La cuantía para el tercer hijo es la misma durante un año y posteriormente hasta los 36 meses pasa a ser igual para padre y madre (417,27 euros). No tributa y es incompatible con el pago único anterior aunque es compatible con otras prestaciones.

Ayudas para familias con cuatro o más hijos

Prestación de pago único anual para familias de 4 o más hijos (menores de 18 años) con límite de renta cuando la base imponible total menos los mínimos personal y familiar sean inferiores a , 5 veces el SMI si hay 1 ó 2 hijos, 6 veces el SMI con 3 hijos y 10 veces el SMI si son hasta 7 o más. La cuantía es de 413,89 euros por el cuarto hijo si es una familia numerosa de categoría general y 620,83 euros si es familia numerosa de categoría especial. No tributa.

País Vasco:

Ayudas a familias por primer hijo o hija:

Prestación de pago único de carácter universal por el primer hijo aunque graduada por el nivel de renta (base imponible general del padre y la madre antes de aplicar el mínimo personal y familiar). La cuantía de la prestación son 900 euros si la renta familiar no excede de 4 veces el SMI, 500 si está entre 4 y 6 veces el SMI y 400 si supera 6 veces el SMI. No tributa.

Ayuda por segundo o sucesivo hijo y/o segunda o sucesiva hija:

Prestación anual para madres del segundo, tercer o sucesivo hijo. Para el segundo hijo, prestación de 1.100 euros el año de nacimiento y 400 euros en el primer cumpleaños. Para el tercer hijo y sucesivos la prestación es de 1.100 euros al nacimiento y en el primer, segundo, tercer y cuarto cumpleaños y 400 euros en el quinto y sexto cumpleaños.

Ayudas por parto o adopción nacional múltiple:

Prestación de pago único limitada por renta (base imponible general del padre y la madre antes de aplicar el mínimo personal y familiar). La cuantía de la ayuda se determinará multiplicando 2.000 (el número de euros correspondientes a la cuantía mínima a percibir) por el número de hijos y/o de hijas del parto o adopción múltiple menos 1 y por el coeficiente correspondiente al nivel de renta del padre y de la madre integrantes de la unidad familiar. Dicho coeficiente se determinará comparando el referido nivel de renta con el SMI fijado para el año del parto o de la adopción múltiple. Así, el coeficiente será el siguiente: para rentas iguales o superiores a seis veces el SMI el coeficiente es 1, para rentas entre cinco y seis veces el SMI es 1,2, para rentas entre cuatro y cinco veces el SMI es 1,4, pPara rentas entre tres y cuatro veces el SMI es 1,6 y para rentas inferiores a tres veces el SMI es 2,0. La cuantía de la ayuda por adopción internacional múltiple se determinará sumando a los 2.000 euros correspondientes al primer hijo o a la primera hija 1.500 euros por cada uno del resto de los hijos o de las hijas de la adopción internacional múltiple y multiplicando dicha suma por el coeficiente que corresponda según el nivel de renta del padre y de la madre integrantes de la unidad familiar.

Ayudas económicas a personas trabajadoras en situación de excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos e hijas menores de edad:

Prestación para padres o madres por excedencia para cuidado de menores de 3 años o reducción de jornada para menores de 8 años. La prestación depende del número de horas de reducción de jornada. La reducción mínima son 59 días y la máxima varía según la reducción por la que opte la pareja. Para recibir la subvención es necesaria la residencia en el País Vasco durante el año anterior a la solicitud (o cinco años de los últimos 10). La cuantía por excedencia es 3.255 euros anuales, por la reducción del 45% son 2.604 euros, por la reducción del 40% son 2.325 euros y por la reducción del 33% son 2.046 euros. El disfrute de las excedencias y reducciones tiene límites temporales aplicables. Además, existe una ayuda por la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijos o de hijas menores de 18 años. A una renta familiar estandarizada que, calculada según las reglas establecidas en el artículo 40 del Decreto sobre la conciliación de la vida familiar y laboral, resulte igual o inferior a 28.000 euros se le subvencionará el 100% de la aportación que legalmente le corresponda al empleador o a la empleadora a la cotización al Régimen Especial de Empleados de Hogar de la Seguridad Social y se le subvencionará un 75% si la renta familiar resulta superior a esa cuantía.

**Cuadro 1. Políticas impositivas estatales
(Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) - 2012**

Políticas impositivas (IRPF)	Situación 1998	Cambios 2003	Cambios 2008	Características 2012
Reducciones por hijo	deducción en cuota	sustituída por reducción en base	sustituída por reducción a tipo cero (deducción en cuota)	Mínimo por descendientes: €1.836 primero, €2.040 segundo, €3.672 tercero, €4.182 cuarto y siguientes + €2.244 por cada menor de 3 años (mayores a partir del tercer hijo en la Comunidad de Madrid)
	cantidad reducción aumenta con número de hijos	cantidad por hijo aumenta con número de hijos menores de 3 años		Descendientes son todos los menores de 25 años, no casados, que convivan con el declarante y que no tengan rentas que superen los €8.000 anuales
Reducción tributación conjunta monoparentales	tarifa más amplia y límites de exención mayores	diferente tarifa se sustituye por deducción en base		Reducción de la base imponible de €2.250 para familias monoparentales con descendientes que convivan con declarante
Deducción por madre trabajadora		deducción por madre trabajadora con hijos menores de 3 años (reembolsable)		Deducción por maternidad de €1.200 anuales para mujeres trabajadoras a tiempo completo (proporcional según cotización) con algún descendiente menor de 3 años (es reembolsable, es decir también puede ser prestación €100 / mes)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Políticas de prestaciones de carácter estatal – 2013

Políticas de prestaciones monetarias	Cambios 2003	Cambios 2006-2008	Características 2013
Prestación por hijo a cargo (con límite de renta): prestación por hijo para hogares de baja renta	Cantidad actualizada por encima inflación (una vez)	Cantidad actualizada (en 2006) por encima inflación (una vez), aumento relevante del límite de renta (2008) y aumento prestación de 291 euros a 500 euros. Recorte prestación en 2009 de 500 a 291.	Prestación de €291/año para hogar con menores de 18 años sin discapacidad o €1.000/año con discapacidad, siempre que la renta disponible del hogar no supere límites. No tributa y es compatible con otras prestaciones.
Prestación de pago único por hijo para familias numerosas, monoparentales y madre discapacitada (con límite de renta)		prestación reformada	Prestación de €1.000 de pago único al nacimiento para familias numerosas, monoparentales o madre discapacitada, siempre que la renta disponible del hogar siempre que la renta disponible del hogar no supere límites. No compatible con otras prestaciones.
Prestación de pago único por nacimiento múltiple: pago único por nacimiento de dos o más bebés			Pago único de 4 veces el Salario Mínimo Interprofesional para partos dobles, 8 veces para triples y 12 para más
Prestación universal por nacimiento de pago único (o deducción en cuota IRPF): pago único por nacimiento, prestación de €2.500 euros		creada en el verano de 2007	desaparece en enero de 2011

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Políticas impositivas autonómicas (deducciones familiares en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) – 2012

	AND	ARA	AST	I.BAL	CANA	CAN	CLM	CYL	CAT	EXT	GAL	MAD	MUR	RIO	VAL
Políticas impositivas: deducciones IRPF															
Deducción por beneficiario ayudas familiares	x														x
Deducción por adopción	x	x		x	x		x	x	x		x	x			x
Deducción por monoparental	x		x												
Deducción por parto múltiple			x					x		x					x
Deducción por nacimiento tercer hijo		x													
Deducción por nacimiento					x		x	x	x		x	x			x
Deducción por nacimiento segundo hijo o más														x	
Deducción por cuidado de hijo menor								x			x				x
Deducción por familia numerosa			x		x		x	x			x				x
Deducción por gastos (libros, guardería, etc.)				x	x					x		x	x		x
Deducción por cuidado de hogar															
Deducción por acogimiento familiar			x			x				x		x			x
Deducción por ingresos reducidos												x			x
Deducción por conciliación vida laboral y familiar								x							x

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Políticas de prestaciones monetarias familiares de carácter autonómico – 2013

	Universales	Universales - pago único	Con límite de renta	Con límite de renta - pago único	Por parto múltiple X (con límite renta)
Andalucía					
Cantabria			X		
Castilla - La Mancha				X	
Cataluña				X	X (universal)
Extremadura				X	
Galicia			X		
Navarra		X (3er hijo)		X	X (universal)
País Vasco	X (2º hijo)			X	X (con límite renta)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Detalle de perceptores (beneficiarios y causantes), importe y cuantía media de la Prestación Familiar por hijo a cargo: 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BENEFICIARIOS						
Total	630.025	663.777	716.265	791.980	825.888	850.774
Hijos o menores acogidos menores de 18 años:						
Sin discapacidad o con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	481.014	510.420	557.970	628.840	658.496	679.547
Hijos mayores de 18 años:						
Con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100 o al 75 por 100	149.011	153.357	158.295	163.140	167.392	171.227
CAUSANTES						
Total	957.677	1.015.072	1.097.536	1.220.003	1.264.781	1.297.153
Hijos o menores acogidos menores de 18 años:						
Sin discapacidad	728.751	778.964	851.617	964.525	1.000.213	1.023.153
Con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	76.068	78.902	83.734	88.439	93.317	99.130
Hijos mayores de 18 años:						
Con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	95.585	99.026	103.110	106.892	109.773	112.277
Con discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100	57.273	58.181	59.075	60.147	61.479	62.593
IMPORTE TOTAL, Miles de euros/año						
Total	928.069,33	1.049.317,82	1.117.361,26	1.207.987,56	1.210.000,51	1.265.456,29
Hijos o menores acogidos menores de 18 años:						
Sin discapacidad	204.397,86	238.213,13	262.350,40	319.545,57	277.203,07	284.400,10
Con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	43.214,55	76.948,22	81.225,56	85.543,69	90.267,50	96.102,42
Hijos mayores de 18 años:						
Con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	358.363,15	390.288,54	416.145,90	435.388,70	457.875,40	481.926,12
Con discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100	322.093,77	343.867,93	357.639,40	367.509,60	384.654,54	403.036,64
IMPORTE MEDIO POR BENEFICIARIO, Euros/año						
Total	1.473,07	1.580,83	1.559,98	1.525,28	1.433,73	1.487,43
Hijos o menores acogidos menores de 18 años:						
Sin discapacidad o con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	514,77	617,45	615,76	644,18	543,28	559,94

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hijos mayores de 18 años:						
Con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100 o al 75 por 100	4.566,48	4.787,25	4.888,26	4.921,54	5.028,20	5.168,36
IMPORTE MEDIO POR CAUSANTE, Euros/año						
Total	969,08	1.033,74	1.018,06	990,15	956,69	975,57
Hijos o menores acogidos menores de 18 años:						
Sin discapacidad	307,66	367,38	367,32	384,71	336,04	339,04
Sin discapacidad	280,48	305,81	308,06	331,30	277,14	277,96
Con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	568,11	975,24	970,04	967,27	967,32	969,46
Hijos mayores de 18 años:	4.451,56	4.642,87	4.771,00	4.806,65	4.919,84	5.060,70
Con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	3.826,44	3.941,28	4.035,96	4.129,20	4.249,20	4.292,40

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
<http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>.

