

¿CÓMO REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA?

Análisis y Recomendaciones



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA EN ESPAÑA EN LA ÚLTIMA DÉCADA.....	5
2. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PRESTACIONES E IMPUESTOS POR TIPOS DE HOGAR	10
3. REFORMAS PARA PREVENIR EL IMPACTO DE LA PANDEMIA.....	13
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23
5. BIBLIOGRAFÍA	25



INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos más distintivos de la realidad social española es el riesgo diferencial de pobreza de los hogares con niños y niñas dependientes. La vulnerabilidad de la infancia, medida a través de la insuficiencia de los ingresos del hogar, que ya alcanzaba cotas muy altas en el contexto comparado, se agravó con la crisis de la década pasada y puede acelerarse ahora con la llegada de la pandemia de la COVID-19. Las fuentes de datos que recogen información sobre diferentes dimensiones del bienestar de los hogares con niños y niñas en los últimos años coinciden en mostrar un retrato muy desfavorable de la situación de los hogares con menores dependientes y una creciente insuficiencia de recursos para escapar del riesgo de pobreza.

Dos rasgos prevalecen en el retrato del bienestar social de la infancia en España. Uno es que su elevada magnitud es impropia de un país con un alto nivel de renta. La incidencia de la pobreza en los niños y niñas es muy superior

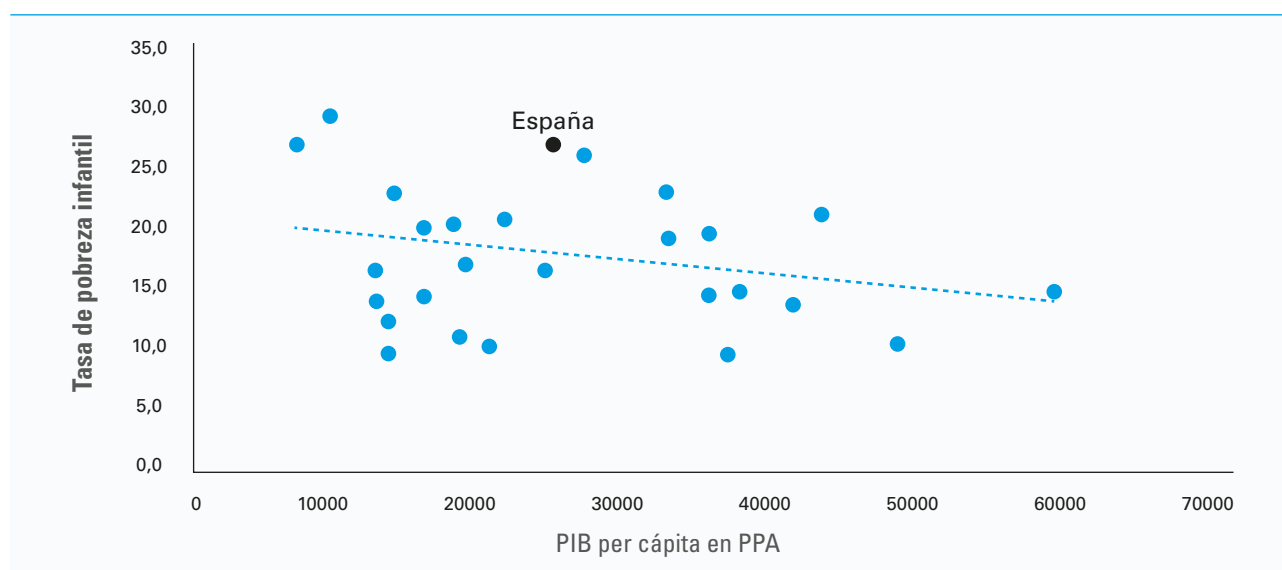
LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LOS NIÑOS Y NIÑAS ES MUY SUPERIOR A LA QUE CORRESPONDERÍA A NUESTRO PIB PER CÁPITA.

ES EVIDENTE LA DEBILIDAD DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PRESTACIONES E IMPUESTOS EN TÉRMINOS DE SU CAPACIDAD REDUCTORA DE LAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN LA INFANCIA.

a la que correspondería a nuestro PIB per cápita. Esta distancia pone de relieve la incapacidad de nuestro país para traducir el crecimiento económico en mayor bienestar y mayores oportunidades para la infancia. Preocupante es, sobre todo, que la mejora en los indicadores de convergencia macroeconómica en las tres últimas décadas respecto a los países de la Unión Europea no haya dado lugar a un acercamiento similar en los ingresos y las condiciones de vida de la infancia.

Un segundo rasgo es la debilidad del sistema español de prestaciones e impuestos en términos de su capacidad reductora de las situaciones de vulnerabilidad en la infancia. La ausencia de un sistema de prestaciones familiares similar al de los países de mayor renta dentro de la Unión Europea hace que España sea, precisamen-

FIGURA 1. TASA DE POBREZA DE LOS MENORES DE 16 AÑOS Y PIB REAL PER CÁPITA, UE 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat).

¿POR QUÉ EN ESPAÑA LOS NIÑOS SUFREN MÁS LA POBREZA QUE EN OTROS PAÍSES CON UN NIVEL DE RENTA SIMILAR O INCLUSO INFERIOR? Y ¿POR QUÉ LAS PRESTACIONES MONETARIAS REDUCEN MENOS LA POBREZA QUE EN OTROS PAÍSES?

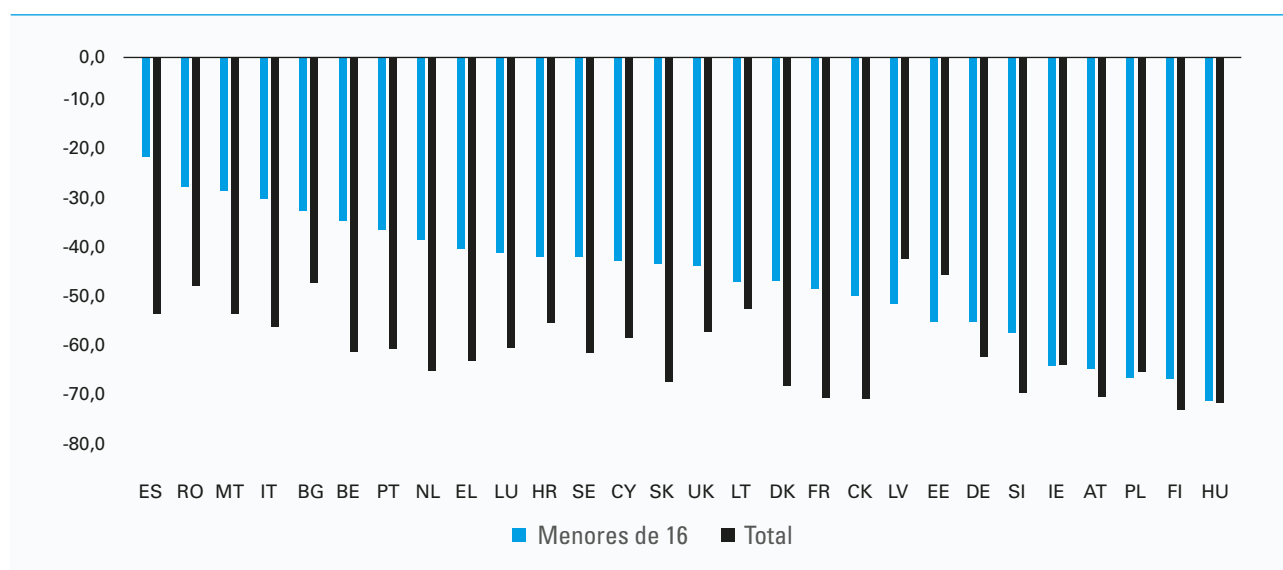
te, el país donde menor efecto tienen las prestaciones monetarias sobre la pobreza en los hogares con niños. Estas prestaciones, como en la mayoría de los países, ofrecen una protección a los niños y niñas inferior que la del resto de la población, con el agravante en España de que el efecto es el menor de toda la Unión Europea. Tal diferencial, además, ha ido aumentando en el tiempo, ampliándose las diferencias en el riesgo de pobreza de adultos y niños.

Dos preguntas inevitables son, por tanto, por qué en España los niños sufren más la pobreza que en otros países con un nivel de renta similar o incluso inferior y por qué las prestaciones monetarias reducen menos la pobreza que en otros países. Resulta necesario revisar el diseño del sistema actual de prestaciones e impuestos e identificar las posibles reformas para dar respuesta a los problemas citados. Esta doble tarea, obligatoria

para conocer la extensión real de un factor claramente limitativo del bienestar en España, es todavía más pertinente en el actual contexto de la pandemia de la COVID-19. El grave problema sanitario y económico ha puesto de manifiesto grandes desigualdades sociales y riesgos muy elevados para los hogares con niños. Las pérdidas de empleo y de horas de trabajo y el consiguiente incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica se unen a los problemas permanentes de muchas familias, que ya antes de la pandemia vivían en viviendas con condiciones inadecuadas y con elevadas cargas financieras, no tenían capacidad de ahorro sin poder afrontar gastos imprevistos y sufrían importantes problemas de segregación y de desigualdades educativas según su origen socioeconómico.

Parece urgente, por tanto, revisar la respuesta de las políticas públicas a estos problemas de vulnerabilidad y analizar tanto las deficiencias del sistema de impuestos y prestaciones en la protección de las familias con menores de edad antes de la pandemia como las respuestas de emergencia que se pusieron en marcha con el avance de ésta. Tal es el objetivo de este documento, que se estructura de la siguiente forma. En un primer apartado, se analiza la situación social de la infancia en España en la última década. En un segundo apartado, se revisan los efectos redistributivos del sistema de prestaciones e impuestos prestando atención a las distintas tipologías de hogares y a las reformas desarrolladas para combatir el impacto de la pandemia. En un tercer apartado, se discuten las principales conclusiones y se proponen distintas recomendaciones. ■

FIGURA 2. EFECTO SOBRE LA POBREZA DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS, 2019



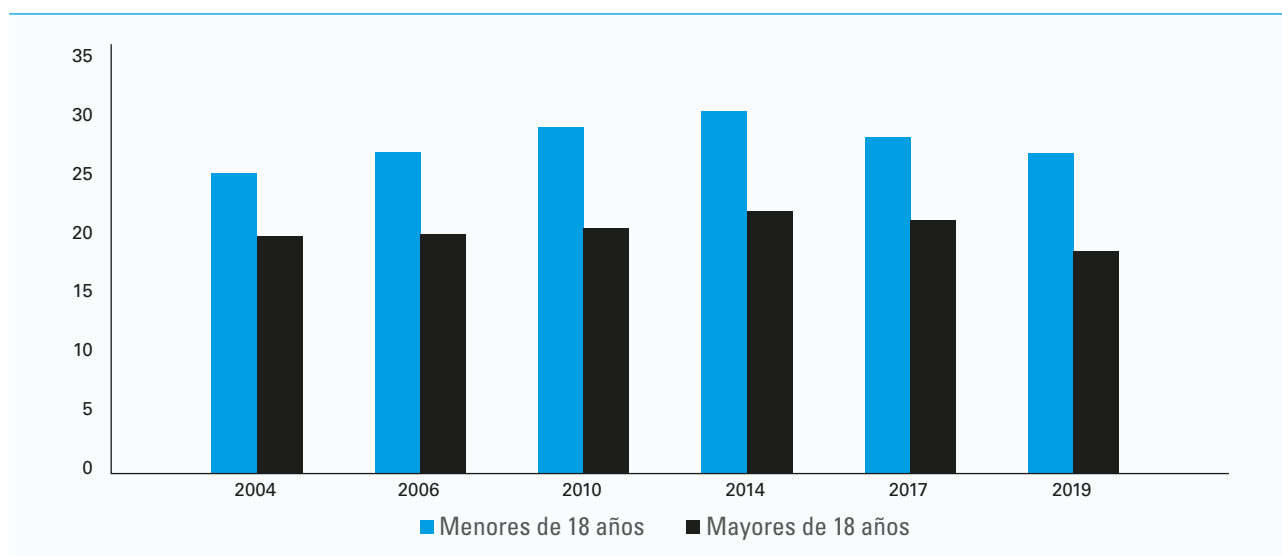
Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC (Eurostat).

1. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA EN ESPAÑA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

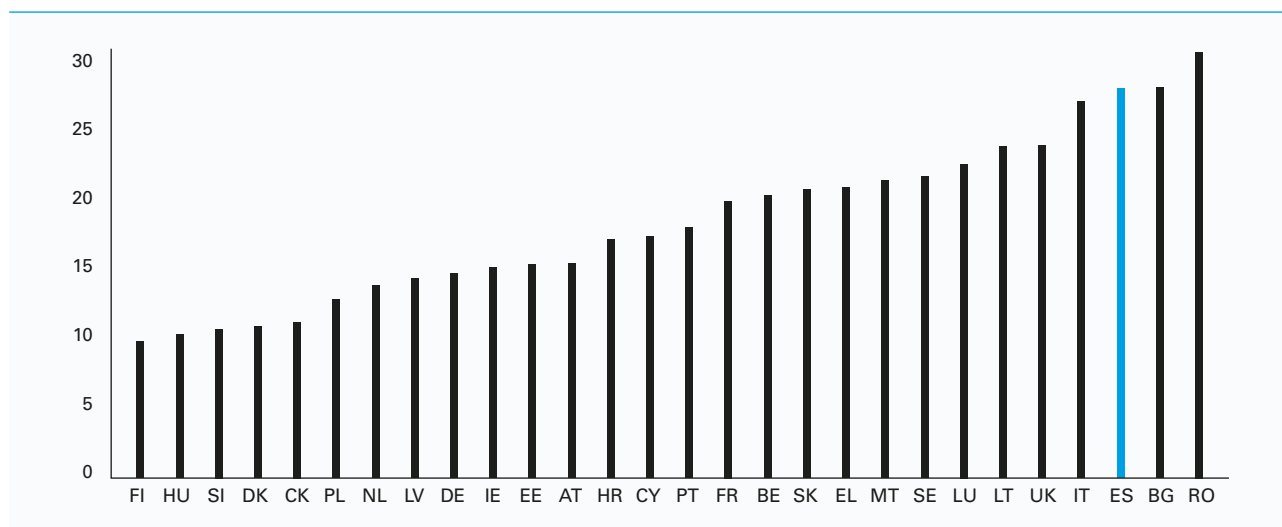
LAS TASAS DE RIESGO DE POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA PREVIAS A LA CRISIS DE LA COVID-19 ERAN YA MUY ALTAS Y NOS SITUABAN A LA CABEZA DEL CONTINENTE JUNTO A RUMANÍA, BULGARIA E ITALIA.

Una conclusión común de los principales estudios sobre el bienestar de la infancia es el amplio consenso en constatar que en las dos últimas décadas la infancia han soportado en España niveles de pobreza, sobre todo de sus formas más severas, muy superiores a los del conjunto de la población (Cantó y Mercader-Prats, 2002; Ayala et al., 2006; Cantó y Ayala, 2014; Ayllón, 2015). En la Figura 3 se presenta la incidencia de la pobreza entre la población menor de 18 años y el resto desde 2004. Los indicadores muestran que el riesgo de pobreza es siempre mayor en la infancia y, además, esta diferencia se ha ido agravando con el tiempo. Cabe recordar que la pobreza en los hogares con niños y niñas ya se había incrementado de forma lenta pero constante en los años noventa del siglo pasado y que en el período de bonanza económica anterior a la crisis de 2008 esta brecha no disminuyó. La mejora de los indicadores macroeconómicos y de la creación de empleo no revertió, por tanto, esta situación. Los datos más recientes previos a la pandemia indican que en los últimos años de recuperación económica -entre 2015 y 2019- el riesgo de pobreza se había ido reduciendo más lentamente en los hogares con menores de edad que en el resto.

FIGURA 3. TASA DE RIESGO DE POBREZA, ESPAÑA 2004-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

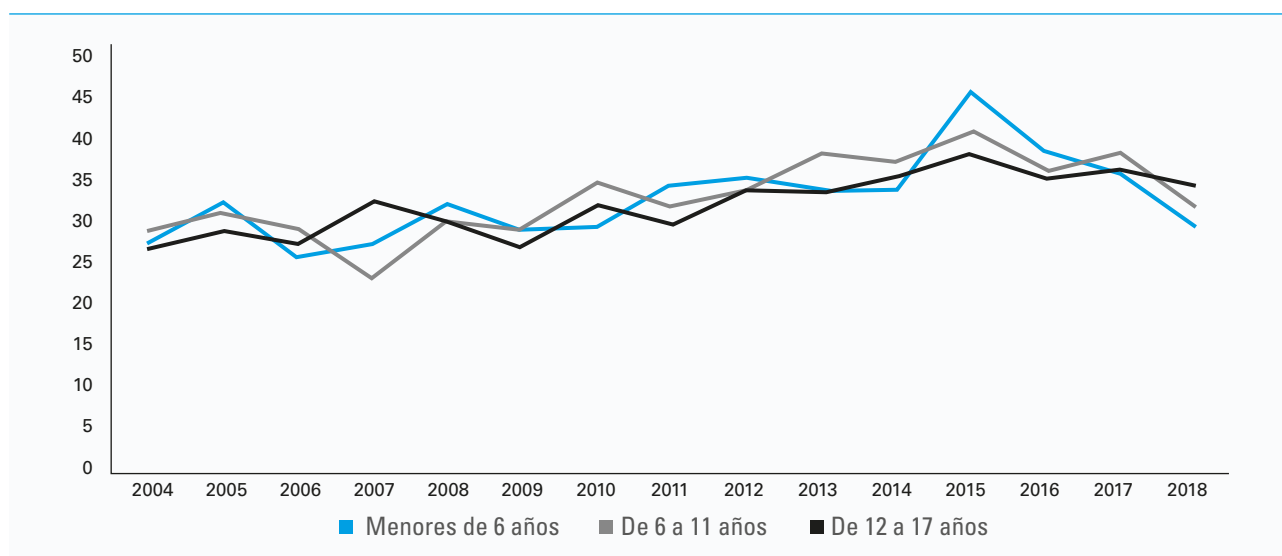
FIGURA 4. RIESGO DE POBREZA DE LA INFANCIA EN 28 PAÍSES DE LA UE, 2018

Fuente: Eurostat.

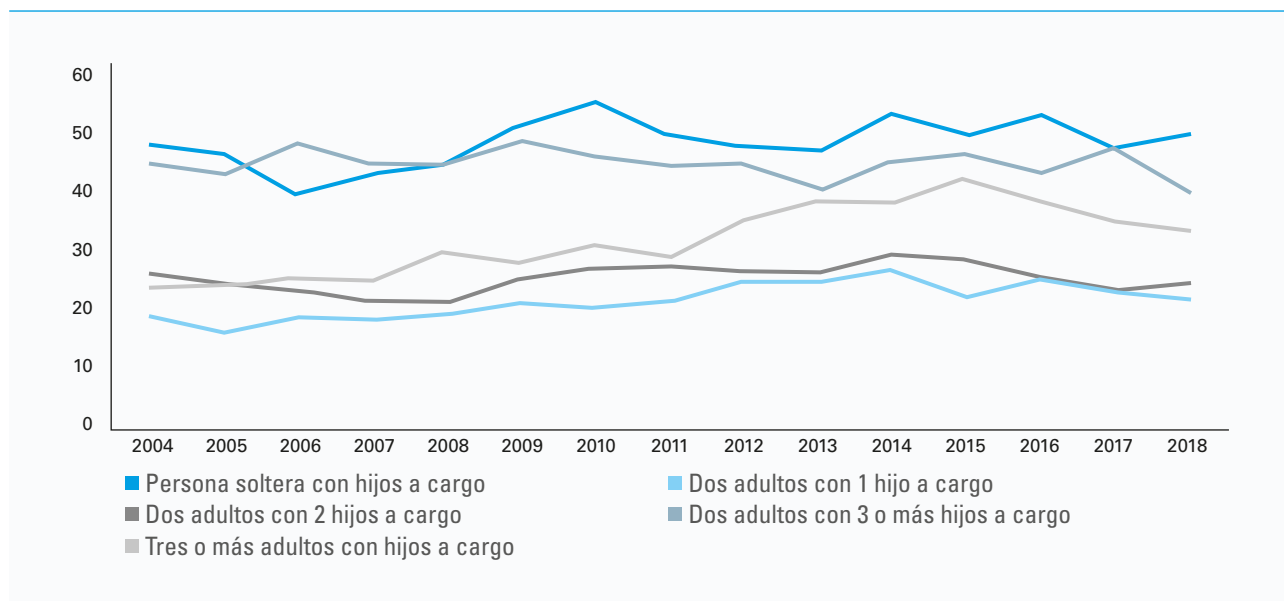
En términos comparados con el resto de los países de la Unión Europea, destaca que las tasas de riesgo de pobreza infantil en España previas a la crisis de la COVID-19 con los criterios habituales de medición –umbral del 60% de la mediana de la renta ajustada– eran ya muy altas y nos situaban a la cabeza del continente junto a Rumanía, Bulgaria e Italia (Figura 4). Como puede apreciarse en el gráfico, el rango de variación de la incidencia de la pobreza es muy amplio y mientras que en la mayoría de los países nórdicos –Finlandia y Dinamarca– y algunos de países del Este las tasas son muy bajas, moviéndose entre el 10 y el 15%, en Italia, España, Bulgaria y Rumanía alcanzan valores su-

periores al 25%. La experiencia española se caracterizaría desde hace décadas por ser una en las que los niños y niñas de edad sufren niveles de vulnerabilidad económica sensiblemente mayores a los de la mayoría de los países europeos. 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 los problemas de vulnerabilidad económica y pobreza de los hogares con niños.

Como muestra la Figura 5, la pobreza infantil no solo es cada vez mayor, sino que, además, cada vez es más in-

FIGURA 5. INTENSIDAD DE LA POBREZA POR EDAD DEL NIÑO O NIÑA, 2004-2018

Fuente: Eurostat.

FIGURA 6. RIESGO DE POBREZA POR TIPO DE HOGAR, 2004-2018

Fuente: Eurostat.

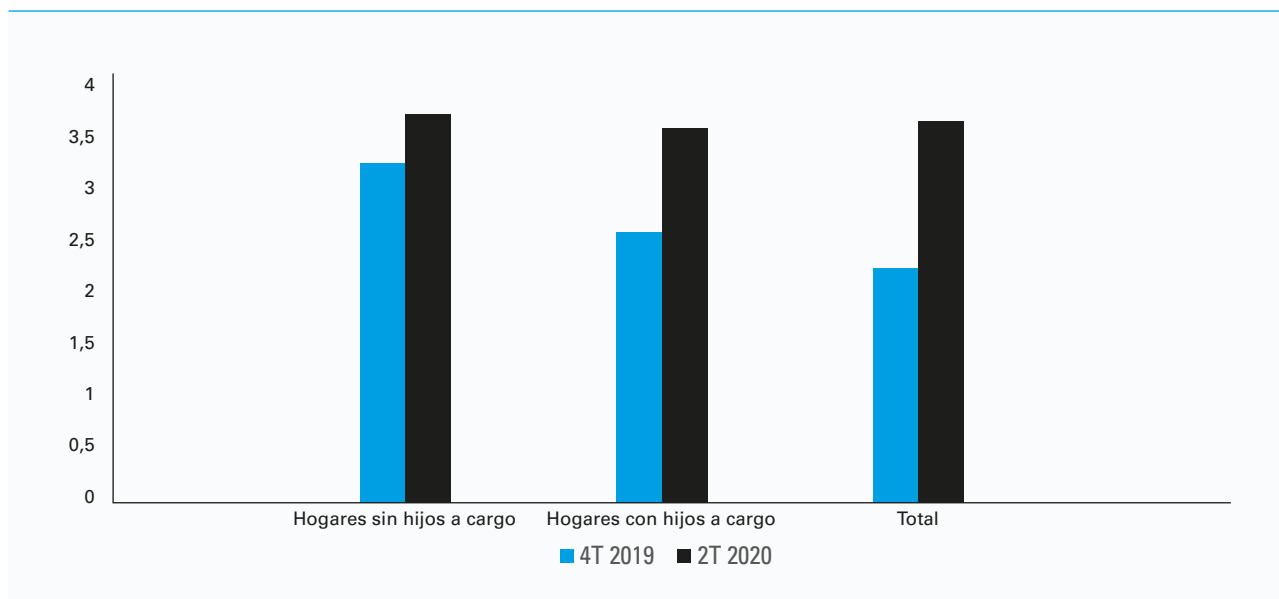
OTRO DATO RELEVANTE ES QUE EL RIESGO DE POBREZA SE DISTRIBUYE DE FORMA DESIGUAL EN LOS DISTINTOS TIPOS DE HOGARES CON NIÑOS. LA INCIDENCIA DEL RIESGO DE POBREZA ES CONSIDERABLEMENTE SUPERIOR EN LAS FAMILIAS MONOPARENTALES Y LAS FAMILIAS NUMEROSAS.

tensa. En 2016, justo al inicio de la etapa de recuperación posterior a la crisis de 2008, la brecha entre los ingresos de los hogares con hijos a su cargo y el umbral de pobreza era diez puntos porcentuales mayor que en 2004. Tal como recogen algunos trabajos, tras la recesión de 2008 la pobreza infantil aumentó su cronicidad y su correlación con la pobreza material, lo que supone episodios de falta de renta cada vez más prolongados y un riesgo de padecer simultáneamente pobreza monetaria y privación material que era el doble para los niños que para el conjunto de la población general durante la crisis (2010) y que en 2018 era todavía un 44% mayor (Ayala et al., 2018). Antes de la pandemia, casi dos de cada diez niños y niñas llevaban tres o más años en situación de pobreza, mientras que esto le sucedía a poco más de una de cada diez personas del total de la población. Tal dato es preocupante,

dada la abundante evidencia empírica que concluye que si la pobreza es intensa y duradera el entorno familiar se deteriora y los adultos dedican menos tiempo y recursos a sus hijos, lo que, inevitablemente, reduce su capital social futuro.

Otro dato relevante es que el riesgo de pobreza se distribuye de forma desigual en los distintos tipos de hogares con niños (Figura 6). La incidencia del riesgo de pobreza es considerablemente superior en los monoparentales y las familias de mayor dimensión. Las parejas con un único hijo tienen, por el contrario, una tasa inferior a la media. La crisis de 2008 agravó 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.

Dada esta situación desfavorable de partida, no es sorprendente que, desde marzo de 2020, las consecuencias de la pandemia mundial de la COVID-19 estén teniendo un efecto devastador en las familias más vulnerables, muchas de ellas con hijos a cargo. La paralización de gran parte de la economía ha supuesto un incremento del desempleo sin precedentes en los dos primeros trimestres de 2020 de alrededor de un millón de ocupados menos, incluso a pesar de que las estadísticas no reflejen como parados a los afectados por expedientes de regulación temporal de empleo, y un aumento de la tasa de desempleo del 13,8 al 15,3 en poco más de medio año. Estadísticas recientes

FIGURA 7. PORCENTAJE DE HOGARES SIN INGRESOS (CON Y SIN HIJOS A CARGO), 2019-2020

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (4º trim 2019 y 2º trim 2020).

de la Organización Internacional del Trabajo muestran que ha sido el Sur de Europa, junto a América Latina, el área donde mayores han sido las caídas en el número de horas trabajadas (ILO, 2020).

Los primeros resultados sobre el posible impacto redistributivo del confinamiento en Europa sobre los ingresos salariales de los trabajadores si no se diseñan medidas adicionales de protección social confirman que la tasa de pobreza general aumentará en el continente entre un 3 y un 10 por ciento de media (dependiendo del escenario sanitario y de la duración del confinamiento, siendo ambas realidades peores en España). Adicionalmente, los confinamientos por la pandemia han tenido un efecto muy probable de aumento de las diferencias de ingresos entre países, reduciendo la cohesión social del continente. Estas diferencias están también ligadas, como resumen varios informes, a que las medidas de confinamiento afecten de manera distinta a cada mercado de trabajo. Los países del sur de Europa, y España en particular, tienen menos empleos susceptibles de trabajo remoto y quienes pueden acceder a él son trabajadores de mayor cualificación y salario que en otros países centroeuropeos. Además, los trabajos esenciales en el sur de Europa contienen una menor proporción de empleos de cualificación media y baja, lo que hace prever que el impacto del confinamiento sea significativamente mayor

en las rentas más bajas de la población respecto a lo que suceda en otros países¹.

En este mismo sentido y focalizando el análisis en los hogares más vulnerables, Cáritas (2020) publicó el pasado mes de junio un primer informe sobre el impacto de esta crisis sobre las familias acompañadas por esta organización. En él se concluía que el efecto del aumento desempleo se multiplicó por diez en las familias más vulnerables. Estos hogares vieron reducirse sus ingresos en un tercio tras la pandemia, especialmente cuando procedían del empleo informal, aumentando rápidamente la proporción de hogares en pobreza severa en aproximadamente un 30%. Este estudio constata también que la pandemia y las medidas de confinamiento suponen una carga adicional para las familias vulnerables con hijos a cargo, en las que dos de cada diez hogares han tenido que renunciar algún empleo para encargarse del cuidado de un menor de edad.

Centrando el análisis en la pobreza más severa y a partir de los datos trimestrales de la Encuesta de Población Activa (EPA), la Figura 7 muestra que los efectos de la pandemia han sido muy rápidos y negativos en los hogares más pobres y, especialmente, en aquellos con hijos a su cargo. El porcentaje de hogares sin ingresos aumentó un 20 por ciento entre el último trimestre de 2019 y el segundo de 2020, pero en el caso de los hogares con menores dependientes este aumento fue prácticamente

¹ Estos primeros resultados sobre el impacto distributivo del confinamiento en Europa se pueden ver en Palomino et al. (2020) y Fana et al. (2020).

EL PORCENTAJE DE HOGARES SIN INGRESOS AUMENTÓ UN 20 POR CIENTO ENTRE EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2019 Y EL SEGUNDO DE 2020, PERO EN EL CASO DE LOS HOGARES CON MENORES DEPENDIENTES ESTE AUMENTO FUE PRÁCTICAMENTE EL DOBLE, UN 37 POR CIENTO.

el doble (un 37%). Estos resultados apuntan de nuevo a que el impacto económico del confinamiento en España ha sido significativamente mayor en los hogares con niños y niñas dependientes que en el resto, lo que resulta muy preocupante por las posibles consecuencias en el medio y largo plazo. Principalmente, por el aumento que puede suponer en la privación material de la infancia en una fase crucial de su desarrollo y también por el alto riesgo de cronificación de estas situaciones de pobreza severa a edades muy tempranas.

Para las familias más jóvenes con hijos a cargo la falta de oportunidades profesionales, el empeoramiento en las condiciones laborales y los problemas en el acceso a la vivienda pueden conducir a que estas nuevas generaciones se sientan excluidas de una sociedad que ven cada vez más injusta, lo que estaría contribuyendo a debilitar la cohesión social. No hay que olvidar que las dificultades de acceso al empleo y el aumento de la precariedad laboral reducen la probabilidad de emancipación y de fecundidad en un contexto de importante envejecimiento poblacional.

Uno de los obstáculos más preocupantes son las dificultades de acceso a la vivienda, que ya eran evidentes antes de la pandemia. El aumento del precio de la compra y del alquiler de vivienda es uno de los mayores escollos para que muchos jóvenes se planteen la emancipación y la fecundidad. En 2017 alrededor de la mitad de la población entre 18 y 29 años que encabezaba un hogar destinaba más del 30% de su renta disponible a gastos de la vivienda, ya sea alquiler, amortización e intereses de hipoteca o recibos, entre otros (Ayala et al., 2020). Este resultado duplica el indicador para el total de la población. Por otra parte, el porcentaje de familias que se retrasa en el pago del alquiler o la hipoteca en 2017 era prácticamente el doble (un 6,8%) entre los jóvenes entre 18 y 29 años que encabezaban un hogar y el resto de la población (3,8%).

En general, no hay políticas de suficiente envergadura que mejoren el acceso a la vivienda de los jóvenes, lo que imposibilita la emancipación e incrementa la edad media a la que este grupo abandona el hogar de sus padres. Existe

un programa general de ayudas al alquiler de vivienda para ciudadanos con escasos medios económicos: los ingresos del beneficiario no pueden ser superiores a tres veces el IPREM y el importe del alquiler no puede ser superior a los 600 euros mensuales. No obstante, el gran incremento de los precios del alquiler en nuestro país hace que solo un número limitado de jóvenes puedan acceder a esta ayuda, siendo prácticamente inaplicable en las grandes ciudades. Existen algunos beneficios fiscales al arrendamiento de vivienda para jóvenes a nivel autonómico, deducciones por la compra de vivienda habitual y algunas ayudas municipales, pero las cuantías de estas políticas son muy limitadas y sus requisitos hacen que gran parte de la población joven quede fuera de su alcance.

Los hogares con menores de edad son otro de los colectivos más afectados por los problemas de acceso a la vivienda. La combinación de altos costes de acceso y de mantenimiento de la vivienda y salarios insuficientes ha dado forma a un núcleo de creciente vulnerabilidad, en el que algunas formas de exclusión alimentan otras. Según el VIII Informe FOESSA, el 36,6% de las personas excluidas de la vivienda lo están también del empleo. El mismo Informe destaca el mayor riesgo de exclusión residencial de los hogares monoparentales: en torno al 30% tiene gastos excesivos de vivienda y un 25% no dispone de dinero suficiente para hacer frente a sus costes. Casi la mitad de este tipo de hogares viven de alquiler, lo que aumenta su vulnerabilidad, dada la tendencia de subida de los precios. También presentan cifras particularmente elevadas de pobreza energética. La vivienda es, por tanto, un factor clave de exclusión social en este colectivo, que propicia la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el caso de los hogares con niños y niñas, preocupa especialmente el efecto que pueda tener la pandemia sobre gastos imprescindibles para el desarrollo futuro de los niños. Durante la crisis de 2008, las redes familiares tuvieron un papel amortiguador de algunas de las situaciones más graves de pobreza y sirvieron a estos hogares para desarrollar estrategias para responder a la crisis. Esta, sin embargo, dejó familias fuertemente sobrecargadas y el agotamiento en la práctica de la capacidad de ayuda de esas redes de apoyo. Ya antes de la pandemia, a pesar de la recuperación económica posterior a la crisis, esos costes vinculados a la vivienda tenían un peso claramente determinante en los gastos de los hogares vulnerables. Varios de ellos presentaban retrasos en el pago de suministros básicos y, lo que es especialmente preocupante, una proporción no desdeñable de hogares con hijos tenían problemas para pagar gastos de material escolar y no podían mantener una dieta adecuada. Como se verá más adelante, las medidas de emergencia han tratado de evitar que se disparen los impagos, pero -aparte de los retrasos en el acceso a las ayudas- se trata de problemas estructurales que requieren medidas también estructurales. ■

2. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PRESTACIONES E IMPUESTOS POR TIPOS DE HOGAR

Los dos principales rasgos de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son el considerable peso redistributivo de las pensiones contributivas y la gran debilidad de las prestaciones condicionadas por renta y, más en particular, las de carácter familiar. El peso relativo de las políticas familiares en el conjunto de las políticas sociales en España ha sido tradicionalmente muy bajo y a comienzos de este siglo los recursos destinados a ellas no llegaban ni a la mitad de lo que dedicaban otros países de la Unión Europea. No sólo es relevante, además, el volumen del gasto en políticas familiares, sino cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas. Estas políticas consisten esencialmente en las desgravaciones fiscales estatales y autonómicas, las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, una prestación monetaria estatal por hijo condicionada por ingresos (la Prestación por Hijo a Cargo, PHC) y el Ingreso Mínimo Vital, como se verá, de reciente introducción.

La Tabla 1 recoge los principales indicadores de la capacidad redistributiva global del sistema de impuestos y prestaciones español en perspectiva comparada. Los resultados indican que para los hogares con menores dependientes esta capacidad redistributiva es claramente

EL PESO RELATIVO DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN EL CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ESPAÑA HA SIDO TRADICIONALMENTE MUY BAJO Y LOS RECURSOS DESTINADOS A ELLAS NO LLEGABAN NI A LA MITAD DE LO QUE DEDICABAN OTROS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.

inferior a la de otros sistemas europeos, como el alemán, el francés, el británico o incluso el italiano. El Reino Unido consigue reducir la desigualdad de ingresos entre las familias con menores de edad en casi un 40 por ciento, en Francia y Alemania esa reducción es de algo más de un 30 por ciento y en España solamente un 23 por ciento.

En este contexto, resulta útil preguntarse cuáles son en cada país las prestaciones que más consiguen reducir la

TABLA 1. CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA GLOBAL SISTEMA DE PRESTACIONES E IMPUESTOS POR TIPO DE HOGAR (REDUCCIÓN EN % DEL ÍNDICE DE GINI, 2017)

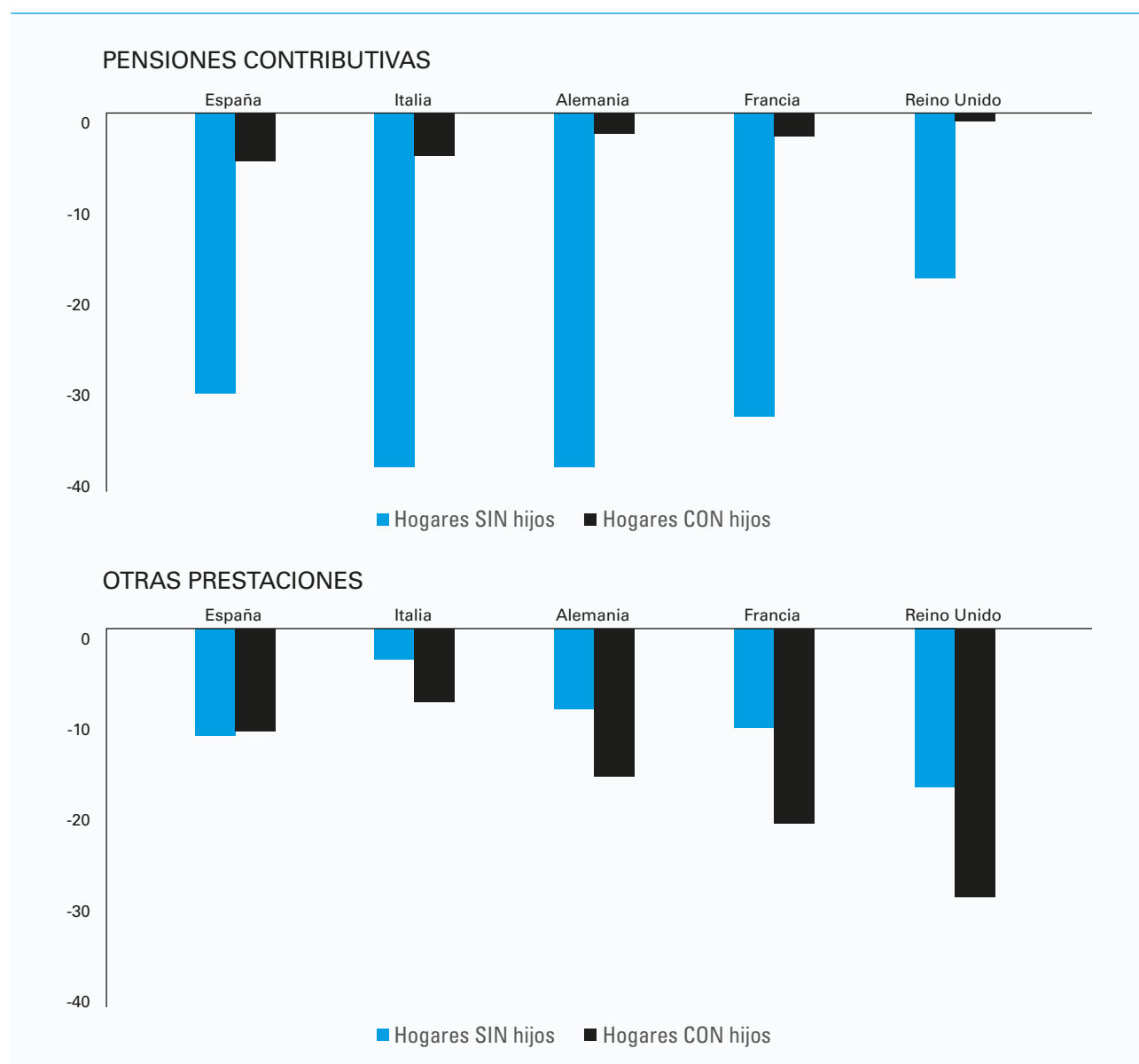
	España	Italia	Alemania	Francia	Reino Unido
Hogar sin hijos a cargo	44,2	49,0	51,9	48,5	38,1
Hogar con hijos a cargo	23,5	26,1	31,3	32,8	39,6
TOTAL HOGARES	41,4	41,4	46,9	42,9	38,1

Fuente: EUROMOD H 1.0+.

desigualdad entre los hogares con hijos dependientes. La Figura 8 muestra la capacidad redistributiva de las pensiones contributivas y el resto de las políticas de transferencias en los mismos países que la tabla anterior. Los resultados muestran que si no tuviéramos en cuenta el papel de las pensiones contributivas la capacidad redistributiva de nuestro sistema estaría aún más lejos de los países de la Unión Europea, lo que indica que, más allá de las pensiones, la redistribución hacia las familias con hijos dependientes de nuestro sistema de prestaciones e impuestos es muy reducida. El resto de las prestaciones tienen un papel limitado

en la distribución de los ingresos de los hogares con menores. La principal característica diferencial, especialmente en España, es que otras políticas de transferencias, como las prestaciones por desempleo u otras de carácter general, reducen sólo 10 puntos porcentuales la desigualdad de ingresos en los hogares con hijos a cargo, siendo este efecto solo menor en Italia (un 7,6 por ciento). En el Reino Unido, Francia y Alemania las otras prestaciones distintas de las pensiones contributivas reducen la desigualdad de rentas de los hogares con hijos mucho más que en España, siendo el doble en Francia y el triple en el Reino Unido.

FIGURA 8. CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL SISTEMA DE PRESTACIONES POR POLÍTICAS Y POR TIPO DE HOGAR EN CINCO PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA. (ÍNDICE DE GINI, 2017)



Fuente: EUROMOD H 1.0+.

TABLA 2. CAPACIDAD GLOBAL DEL SISTEMA DE PRESTACIONES E IMPUESTOS PARA REDUCIR LA POBREZA POR TIPO DE HOGAR EN CINCO PAÍSES EUROPEOS, 2017

		% pobres antes	% pobres después	% reducción pobreza
España	Hogares sin hijos	48,9	17,4	64,4
	Hogares con hijos	35,5	28,0	21,2
	TOTAL HOGARES	43,1	22,0	48,9
Italia	Hogares sin hijos	48,0	14,9	69,0
	Hogares con hijos	27,0	21,7	19,7
	TOTAL HOGARES	39,4	17,6	55,3
Francia	Hogares sin hijos	45,1	12,6	72,2
	Hogares con hijos	22,5	12,6	44,2
	TOTAL HOGARES	34,8	12,6	63,9
Alemania	Hogares sin hijos	45,9	14,7	68,0
	Hogares con hijos	17,3	12,5	27,8
	TOTAL HOGARES	35,7	13,9	61,1
Reino Unido	Hogares sin hijos	35,8	16,0	55,4
	Hogares con hijos	35,8	17,8	50,4
	TOTAL HOGARES	35,8	16,8	53,1

Fuente: EUROMOD H 1.0+.

Los resultados son muy similares si en lugar de analizar el impacto del sistema sobre la desigualdad de ingresos lo que se valora es su eficacia para reducir las tasas de riesgo de pobreza por tipos de hogar. Tal como puede comprobarse en la Tabla 2, tanto en España como en Italia el sistema de prestaciones e impuestos reduce poco el riesgo de pobreza de los hogares con niños y niñas, con 22 y 19 puntos porcentuales, respectivamente. Tales cifras son inferiores a la de Alemania (27 puntos) y se sitúan muy lejos de las de Francia y Reino Unido (44 y 50 puntos porcentuales, respectivamente). ■

3. REFORMAS PARA PREVENIR EL IMPACTO DE LA PANDEMIA

PARECE IMPRESCINDIBLE INVOLUCRAR ACTIVAMENTE A LAS CC.AA. PARA GARANTIZAR QUE NO REDUZCAN SUS RECURSOS CONTRA LA POBREZA UNA VEZ QUE SE HA PUESTO EN MARCHA EL IMV.

i. ¿Qué políticas se han diseñado en los últimos meses para prevenir el impacto de la pandemia?

El impacto de la pandemia de la COVID-19 ha impulsado algunas políticas de contención de la caída de ingresos de las familias y ha acelerado algunas reformas pendientes del sistema de prestaciones e impuestos español. Por un lado, el veloz crecimiento de las necesidades sociales como consecuencia de la pandemia ha hecho que se hayan diseñado varios paquetes de medidas para combatir la reducción de los ingresos de las familias, que han apoyado a distintos colectivos laborales muy sensibles a los efectos económicos del confinamiento.

Las principales medidas del gobierno para proteger a los más vulnerables se podrían clasificar en dos tipos: medidas de apoyo indirectas y medidas de apoyo directas. Las primeras han consistido en revisiones de la normativa que evitan el corte de los suministros básicos por impago (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) y la ampliación bono social a un mayor número de colectivos sociales, junto a moratorias automáticas en el pago de hipotecas y diversas ayudas a inquilinos vulnerables junto con la ampliación de la moratoria de algunos créditos. Muchas de estas medidas indirectas para prevenir el aumento de la pobreza y la desigualdad basan su cobertura en una nueva definición de hogar vulnerable que permite a hogares en situación de pobreza severa beneficiarse de moratorias de pago de alquiler e hipoteca, recibir transferencias puntuales para el pago de la vivienda o acceder al bono so-

cial que reduce el coste de la luz². Estas medidas estaban orientadas a evitar algunos de los efectos más dramáticos de la crisis de 2008, como la multiplicación de los desahucios o la suspensión de suministros básicos. El principal problema hasta ahora ha sido el retraso en la concesión durante la pandemia, que pueden haberlas hecho menos efectivas de lo que sería deseable. Se trata, además de medidas de emergencia, necesariamente transitorias, que no pueden dar respuesta permanente a problemas de naturaleza estructural.

La principal medida directa que se ha diseñado en los últimos meses es el Ingreso Mínimo Vital (IMV), cuyo objetivo principal es que toda la población vulnerable pueda mantener un nivel de vida digno y así prevenir el aumento

LA NORMA DEL IMV DEJA ALGUNOS ASPECTOS AÚN SIN RESOLVER, ENTRE LAS QUE CABRÍA DESTACAR EL ENCAJE DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR, LAS PERSONAS JÓVENES EMANCIPADAS MENORES DE 23 AÑOS, LAS FAMILIAS QUE VIVEN EN HABITACIONES COMPARTIENDO LA VIVIENDA CON MÁS DE DOS FAMILIAS Y EL PAPEL DE LA VINCULACIÓN AL EMPLEO A PARTIR DE LA OBLIGACIÓN DE CONSTAR COMO DEMANDANTE DE EMPLEO.

² Real Decreto 11/2020 en el que se define hogar vulnerable como hogares de baja renta o con activos en desempleo o ERTE cuya renta disponible está por debajo de 3 veces el IPREM para adultos, con aumentos de 0,1 veces por menor dependiente y 0,15 si es un hogar monoparental. También se considera hogar vulnerable a aquellos en los que el coste de alquiler de la vivienda unido a los costes de suministros básicos supera el 35% de los ingresos totales netos del hogar.

de las ya muy altas tasas de riesgo de pobreza. Esta política es la más relevante en cuanto a cuantía y, conviene recordar, forma parte de una política de reforma del sistema de ingresos mínimos que debe ser el soporte básico en la red de protección social de cualquier país desarrollado. Desgraciadamente, mucho antes de la pandemia, hace ya más de tres décadas, el modelo español de rentas mínimas presentaba tres problemas importantes: un alto grado de desigualdad territorial, una baja intensidad protectora y una cobertura muy limitada. El IMV trata de combatir estos problemas.

Desde la puesta en marcha de esta nueva prestación se han identificado algunos problemas en su implantación que tienen que ver con procesos de concesión lentos y alguna falta de coordinación de la prestación con las rentas mínimas de la CCAA. Ambas dificultades tienen que ver con la premura con la que se puso en marcha el programa ante la emergencia de grandes necesidades sociales, sin contar en el momento de su puesta en marcha con un suficiente desarrollo de los centros de gestión de las solicitudes de la Seguridad Social, que es la administración responsable de esta nueva prestación. Un factor claramente limitativo de la eficacia de las ayudas es la insuficiente coordinación tanto con las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales como con el tercer sector. La falta de acuerdos explícitos hace que podamos anticipar comportamientos muy dispares entre los gobiernos regionales, que pueden ampliar las desigualdades que ya existían antes del nacimiento del IMV. Aunque las CC.AA. están decidiendo sus nuevas estrategias, la imposición en algunas de criterios más restrictivos para acceder a sus prestaciones y la obligatoriedad que han impuesto de solicitar previamente el IMV hace fácil prever que, dada la falta de compromisos firmados, algunas regiones optarán por reducir o trasvasar a otros sectores los fondos destinados hasta ahora a los programas de rentas mínimas.

Estos problemas deben ser atajados para que realmente el programa sea efectivo. Parece imprescindible involucrar activamente a las CC.AA. para garantizar que no reduzcan sus recursos contra la pobreza una vez que se ha puesto en marcha el IMV, de manera que con sus presupuestos complementen la prestación para atender las necesidades de los perceptores y refuercen las medidas de inserción sociolaboral que deben acompañar a la garantía de ingresos. Esto permitiría a muchos perceptores acceso a unos servicios reforzados, la participación en itinerarios de formación laboral de calidad y ayudaría a aumentar la disponibilidad de guarderías y de otros servicios que mejoren su conciliación entre la vida personal y laboral.

Como indica un reciente estudio de FOESSA (2020) la norma del IMV deja algunos aspectos aún sin resolver, entre las que cabría destacar el encaje de las personas en situación administrativa irregular, las personas jóvenes emanci-

NUESTRO SISTEMA NECESITA, ADEMÁS, POLÍTICAS CENTRADAS EN LAS FAMILIAS CON HIJOS A CARGO QUE AYUDEN A CUBRIR LOS COSTES DE LA CRIANZA.

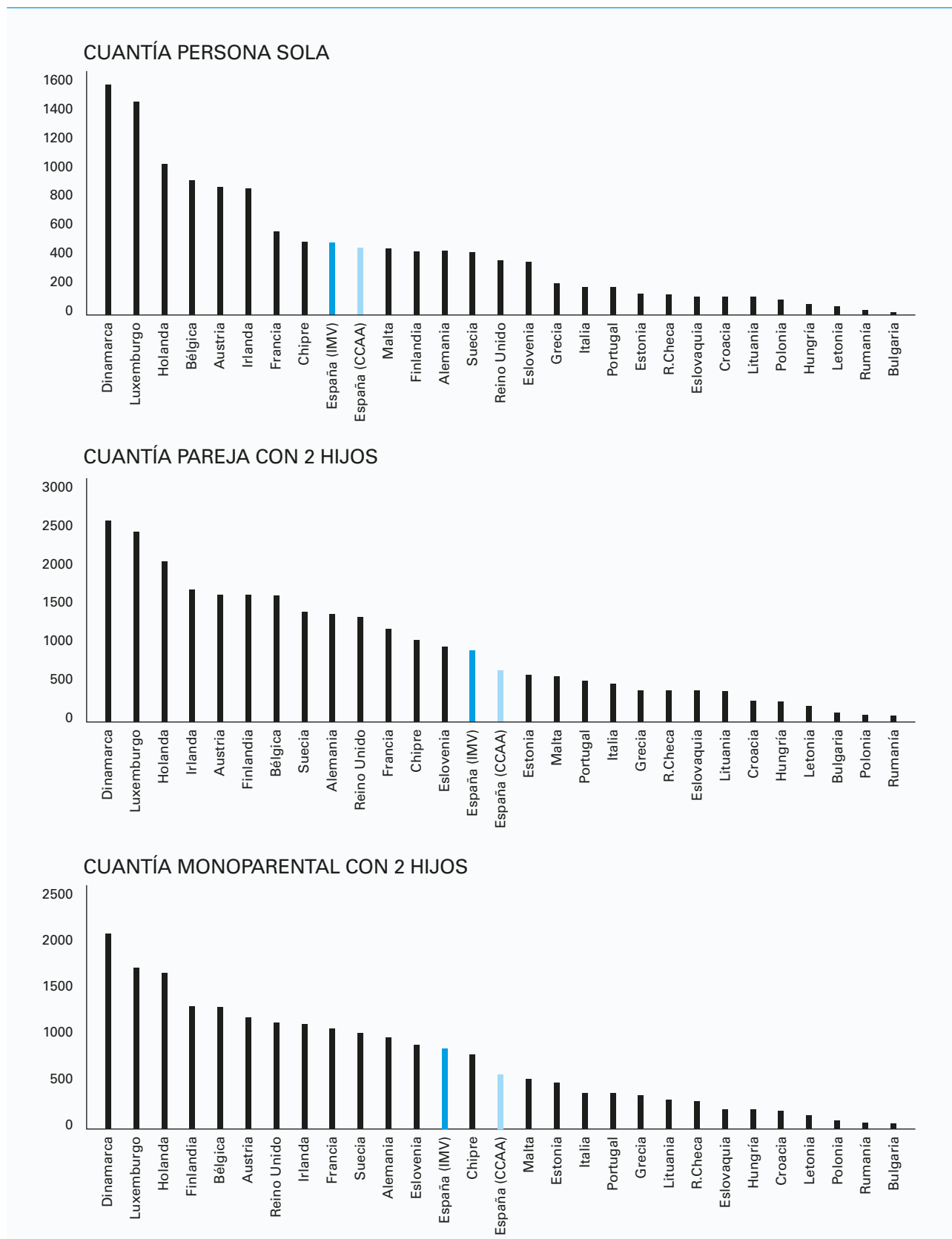
padas menores de 23 años, las familias que viven en habitaciones compartiendo la vivienda con más de dos familias y tampoco deja aún claro el papel de la vinculación al empleo a partir de la obligación de constar como demandante de empleo. En este sentido se subraya que existe un colectivo importante de personas que por sus circunstancias -por ejemplo, las enfermedades crónicas- no pueden trabajar y tienen riesgo de no poder acceder a la prestación.

Según los cálculos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el IMV llegará a 850.000 familias (2,3 millones de personas) que viven en situación de pobreza extrema. Su cobertura triplicaría, así, la protección que ofrecían las rentas mínimas autonómicas en 2018, pues según el último Informe de Rentas Mínimas del Ministerio de Sanidad estas últimas llegaron a unas 680.000 personas en toda España. Las primeras familias que han recibido el IMV de oficio en el mes de junio han sido hogares que ya recibían la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social. Son unos 80.000 hogares en los que viven más de 250.000 personas y que tenían ingresos extremadamente bajos. La ayuda media por hogar ha sido de unos 430 euros. Según los últimos datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones actualmente (a fecha de septiembre 2020) unos 86.000 hogares en los que viven unas 280.000 personas (más del 50% menores de edad) ya perciben el Ingreso Mínimo Vital, del que se han abonado 3 nóminas (junio, julio y agosto).

ii. El papel del Ingreso Mínimo Vital y de los impuestos y las prestaciones familiares para prevenir el previsible aumento de la pobreza infantil

El IMV se ha diseñado de manera que la política tiene en cuenta de modo específico las mayores necesidades de ingresos de las familias con hijos dependientes y, en particular, de las familias monoparentales con un solo adulto (en un 80 por ciento encabezadas por mujeres), ofreciendo mayores cuantías para los miembros del hogar distintos de la persona titular de la prestación que en promedio de las rentas mínimas autonómicas. Hay que recordar que la tasa de riesgo de pobreza de estos hogares en España es muy alta. En 2019, prácticamente uno de cada dos hogares monoparentales estaba en riesgo de pobreza (43%). Se espera, por tanto, que el IMV beneficie especialmente a estos hogares y también a los hogares con

FIGURA 9. CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database (Comisión Europea).

EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO LA CRIANZA DE LOS NIÑOS Y NIÑAS SE CONCIBE COMO UNA TAREA COMPARTIDA POR LAS FAMILIAS Y EL ESTADO, PORQUE PARECE CLARO QUE LA SUPERVIVENCIA DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR SE HA DE FUNDAMENTAR EN LA SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL.

dos adultos y niños y niñas a cargo. Su diseño supone que cualquier hogar con ingresos por debajo de un umbral de renta que depende de sus necesidades (según el número de adultos y niños y niñas a cargo) complementen sus ingresos laborales con una prestación hasta ese umbral mínimo. Es difícil todavía conocer el nivel de garantía de efectividad de la política porque aún no se ha publicado su desarrollo reglamentario.

Un aspecto positivo respecto a las cuantías que hasta ahora ofrecían en promedio las CC.AA. es que los complementos por cada menor de edad son mayores que los establecidos en los programas regionales. Estos, sin embargo, siguen quedando alejados de los que ofrecen la mayoría de los países de la Unión Europea de renta alta. Tal como muestra la Figura 9, la posición de España en el ranking de países empeora visiblemente cuando se pasa de las cuantías correspondientes a las personas solas a las establecidas para otros tipos de hogar con menores³. El IMV supone, en cualquier cosa, una mejora en cuanto a la suficiencia de la prestación respecto a la situación actual.

Es importante destacar que el IMV es una política de transferencias para hogares en situación de pobreza severa y beneficiará a muchas familias con hijos a cargo por debajo del umbral de la pobreza, pero es solo un primer escalón para rebajar las situaciones de vulnerabilidad de los hogares con niños y niñas en España. Cabe destacar que los indicadores de adecuación del nuevo IMV seguirán siendo insuficientes. Una familia compuesta por una pareja y dos hijos recibiría una prestación un 45% inferior al umbral de pobreza para ese tipo de hogar.

Nuestro sistema necesita, además, políticas centradas en las familias con niños y niñas que ayuden a cubrir los cos-

tes de la crianza. Una amplia mayoría de los países europeos tienen una prestación universal por hijo como pago mensual a las familias con hijos a cargo hasta que cumplen los 18 años. Un tercio de los países fija la edad límite en los 16 años y en algún caso aislado la percepción se puede prolongar hasta los 20 años. Además, en casi todos los países con sistemas de prestaciones universales por hijo se alarga el período de cobro si se realizan estudios posteriores al plazo fijado, con criterios bastante heterogéneos -entre los 19 y los 27 años- y en muchos de ellos no hay límite de edad si los hijos están incapacitados para la actividad laboral. En la mayoría de los países de la UE -más de dos tercios- este tipo de prestación no varía en ninguna medida con la renta, aunque sí lo hace con la edad de cada hijo y con su número. Hay países que también reconocen la necesidad especial de protección de familias en situación de desempleo como criterio para aumentar la prestación general, aunque esto sucede en menor medida que la consideración de la monoparentalidad como riesgo añadido.

En la mayoría de los países de nuestro entorno la crianza de los niños y niñas se concibe como una tarea compartida por las familias y el Estado, porque parece claro que la supervivencia de los Estados de bienestar se ha de fundamentar en la solidaridad intergeneracional, por la que los trabajadores en activo sustentan a la población que no puede trabajar. En consecuencia, los Estados deben proporcionar una red de protección que sea capaz de garantizar el crecimiento de la población y de disminuir la proporción de niños y niñas que crecen en situaciones de pobreza, con el fin de mantener la inversión necesaria que asegure la calidad futura del capital humano.

Centrando la discusión en las políticas familiares específicas, existe una clara relación positiva entre el riesgo de pobreza infantil y el esfuerzo económico público de cada país en prestaciones familiares (Cantó y Sobas, 2020). Los países de la Unión Europea que tienen tasas de riesgo de pobreza infantil altas son también, en general, aquellos que realizan un menor esfuerzo presupuestario en transferencias dirigidas a las familias. Dinamarca, por ejemplo, con un alto nivel de gasto en prestaciones familiares (3,5 puntos de PIB) consigue tener la tasa de riesgo de pobreza infantil más baja del continente, mientras que España, cuyo gasto es inferior a la mitad del danés (1,3 puntos de PIB) soporta una de las tasas de riesgo de pobreza infantil más elevadas.

El diseño de las políticas que tratan de promover una mayor redistribución de los ingresos por tipologías familiares y mantener las tasas de pobreza infantil a niveles bajos es distinto según los países y los modelos de Esta-

³ Como los últimos datos disponibles para los países europeos eran de 2018, para poder comparar el IMV con los programas de esos países se han ajustado las cuantías de la nueva prestación con el IPC.

dos del bienestar, aunque hay muchas coincidencias en algunos aspectos clave. De los 28 países que componen la UE en 2019, 17 cuentan con prestaciones universales por hijo que consisten en transferencias periódicas de diversas cuantías y que normalmente dependen de la edad del menor o de la composición del hogar. Según la cuantía es posible hacer tres grandes agrupaciones: en la primera estarían los cinco países con prestaciones más generosas, que tienen transferencias mensuales superiores a los 110€ (Luxemburgo, Alemania, Austria, Irlanda y Francia); en la segunda se encontraría el grupo más amplio, con ocho países con prestaciones entre 95€ y 70€ mensuales (Dinamarca, Reino Unido, Suecia, Bélgica, Finlandia, Países Bajos y Estonia); un último grupo incluiría a los cinco países con ayudas más pequeñas, en su mayoría del este de Europa, que no llegan a los 70€ (Hungria, Lituania, Eslovaquia, Letonia y Rumania). En países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia o Reino Unido la ayuda universal se combina con diversas prestaciones focalizadas como apoyo adicional a las familias con menos recursos. En el caso de Francia y Austria, estas prestaciones focalizadas se concentran en los colectivos más vulnerables a la pobreza, como las familias numerosas o las monoparentales. Por su parte, Países Bajos y Finlandia tienen también algunas prestaciones focalizadas para cubrir determinados gastos clave, como los médicos o los de cuidado de los hijos.

Doce de los diecisiete países con transferencias monetarias universales las complementan con deducciones fiscales en el impuesto sobre la renta personal. Esto es aún más común en aquellos que sólo tienen prestaciones focalizadas, donde estas deducciones tienen el objetivo de complementar las rentas de las familias con hijos que no reciben la prestación por hijo porque su nivel de renta supera el umbral de ingresos. De estas políticas fiscales se puede beneficiar todo contribuyente que tenga algún menor dependiente a cargo, excepto en Eslovaquia, Estonia y Croacia, donde existen restricciones según los ingresos y el tipo de hogar. Cabe mencionar el caso especial de Alemania, que si bien no cuenta estrictamente hablando con una deducción por menor a cargo permite que los ho-

EN ESPAÑA, LAS DESGRAVACIONES FISCALES, TANTO LAS ESTATALES COMO LAS AUTONÓMICAS, SON UNA PARTE IMPORTANTE DEL SISTEMA DE AYUDAS A LA INFANCIA.

DADO QUE LA GRAN PARTE DE LOS HOGARES SITUADOS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA POBREZA ESTÁN EXENTOS DE TRIBUTAR EN EL IMPUESTO, ESTAS DESGRAVACIONES NO TIENEN PRÁCTICAMENTE INCIDENCIA EN LA POBREZA INFANTIL.

gares elijan entre la ayuda universal como transferencia monetaria o como deducción fiscal.

Once países de la UE basan el régimen de ayudas a la infancia en políticas monetarias focalizadas para las familias con ingresos más bajos; Italia, Eslovenia, Grecia, Malta, Croacia, Polonia, Chipre, Portugal, Bulgaria, República Checa y España⁴. Es importante subrayar que, como sucede en la República Checa, si estas prestaciones tienen un umbral de renta alto para su acceso pueden tener efectos redistributivos similares a los de una prestación universal y ser muy eficaces en la lucha contra la pobreza.

En contraste, si ese umbral es bajo, tal como sucede en Italia y España, su eficacia puede ser reducida a pesar de su relativamente alta cuantía, como es el caso de Italia (Matgasanis et al. 2006; Avram y Militaru, 2015). Hay países, como Eslovenia, que no tienen un único umbral de ingresos sino varios y reducen la cuantía de la prestación a medida que los ingresos familiares aumentan. La prestación por hijo a cargo (PHC) española era hasta la introducción del nuevo Ingreso Mínimo Vital (IMV) la más baja del continente y su reforma de 2019, aunque fue un paso en la buena dirección, no consiguió situarla en mejor posición (Cantó y Sobas, 2020).

En España, las desgravaciones fiscales, tanto las estatales como las autonómicas, son una parte importante del sistema de ayudas a la infancia. Los trabajos que han analizado la relevancia económica de las diferentes políticas familiares de carácter monetario en nuestro país muestran que la política de mayor peso económico es, precisamente, la de desgravaciones por hijo en el impuesto sobre la renta y no, como se podría pensar, las prestaciones monetarias. Como consecuencia, dado que la gran parte de los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributar en el impuesto, estas desgravaciones no tienen prácticamente incidencia en la pobreza infantil.

⁴ Malta y Chipre tienen un sistema de prestaciones que se acerca al universal, con pagos decrecientes según aumenta el nivel de renta.

TABLA 3. BENEFICIARIOS, GASTO PRESUPUESTARIO ANUAL Y PESO EN EL GASTO SOCIAL DE DISTINTAS POLÍTICAS FAMILIARES, 2019

PRESTACIONES FAMILIARES PERIÓDICAS			
Prestación por hijo a cargo	Beneficiarios	Gasto anual (mill.)	% total GASTO SOCIAL
Menores de 18 años sin discapacidad	1.223.482	487	0,17%
Menores de 18 años con discapacidad	131.113	124	0,04%
Hijos > 18 años con discapacidad	198.446	1.099	0,39%
Total	1.553.041	1.710	0,60%
Prestación por nacimiento (numerosas, monoparentales y madres discapacitadas)			
Familias	25.112	26	0,009%
DEDUCCIONES FISCALES*			
	Beneficiarios	Gasto anual (mill.)	
Deducción madres trabajadoras (< 3 años a cargo)	846.244	766	
Deducción familia numerosa con discapacidad	1.113.949	1094	
Deducción familia numerosa	727.087	706	
Deducción descendiente con discapacidad	330.708	327	
Deducción ascendiente con discapacidad	49.250	52	
Deducción ascendiente con 2 hijos	6.904	7	
Mínimo por descendientes IRPF	7.957.633	4.600	

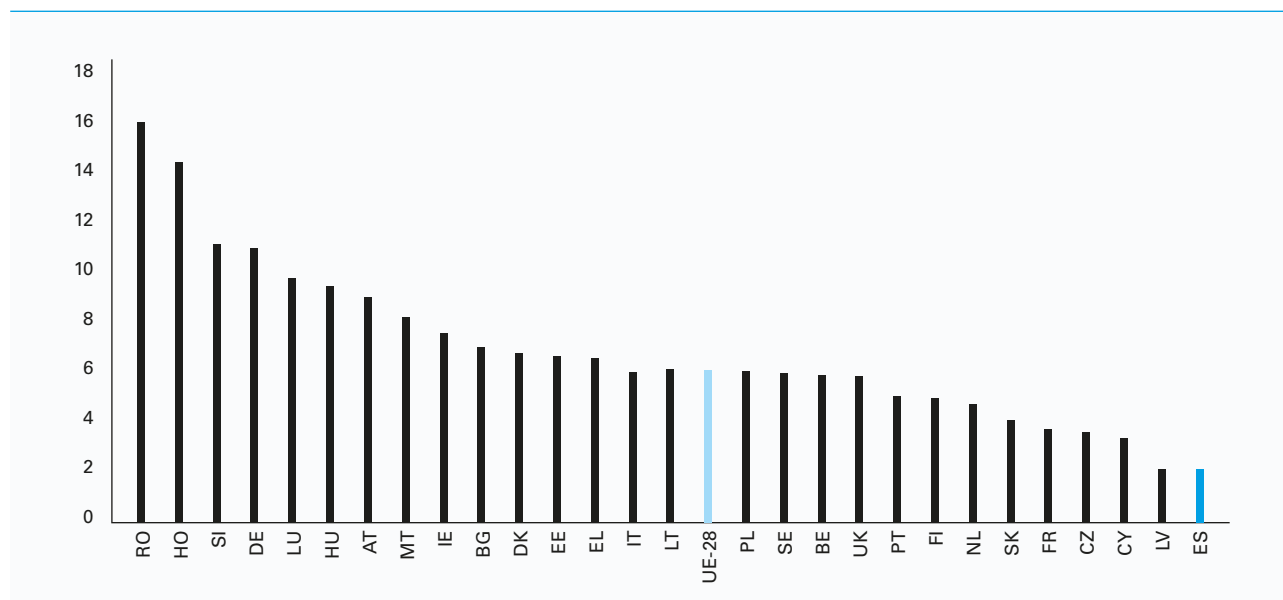
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (2019) y SEEPROS (2018). El cálculo del coste presupuestario del mínimo por descendientes se aproxima a partir de la media de desgravación que indica la AEAT y el tipo mínimo aplicable. * Ejercicio 2018

Teniendo en cuenta las diferencias en la legislación autonómica tanto en la cuantía como en los tipos aplicables al cálculo de estas desgravaciones, sólo los contribuyentes con tres hijos a cargo menores de 3 años consiguen un ahorro fiscal mensual cercano a los 100 euros. Lo más habitual es un ahorro fiscal de unos 40 euros por hijo al mes cuando superan los 3 años. Es importante señalar que, al no ser una deducción reembolsable, no tiene efecto sobre la renta disponible de los hogares con hijos más pobres.

Durante el periodo de crecimiento económico previo a la crisis de 2008, las Comunidades Autónomas desarrollaron un importante número de prestaciones condicionadas por hijo, adicionales a la PHC, que llegaron a tener un importante número de perceptores en comunidades como Cataluña, Asturias o Cantabria. Sin embargo, la llegada de la recesión hizo que la mayoría de ellas fuesen recortadas o eliminadas (Cantó et al., 2014). Sólo ocho Comunidades Autónomas⁵ mantienen algunas prestaciones monetarias

⁵ Las CC:AA son: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla la Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia y País Vasco.

FIGURA 10. RELACIÓN ENTRE LA CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN POR HIJO Y LA RENTA MEDIANA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2017



Fuente: ECV y Seguridad Social.

por hijo paralelas a las estatales. En su mayoría, estas ayudas van dirigidas a familias numerosas o a partos o adopciones múltiples, estando, habitualmente, condicionadas a los ingresos familiares.

Cabe destacar la política universal que se implantó en el País Vasco en 2006, al ser la única que no condiciona su percepción a los ingresos bajos, aunque su cuantía depende de los ingresos del hogar y oscila entre 400 y 900 euros anuales según se clasifique en el nivel más alto o en el más bajo, respectivamente. En esta comunidad, una familia con hijos a su cargo percibe, como mínimo, 400 euros anuales por hijo, mientras que en otros territorios del país los hogares con ingresos superiores al umbral de la PHC (aproximadamente 12.700 euros anuales para hogares con un hijo), y ahora en 2020 del IMV, no perciben ningún tipo de ayuda directa por hijo. Sólo si se tributa en el IRPF y se tiene cuota suficiente puede deducirse la cuantía que le corresponde por el mínimo por descendientes.

De los instrumentos de carácter estatal en España, el mínimo por descendientes del IRPF es el más importante en términos de beneficiarios, tal como indica la Tabla 3. Según los datos más recientes, lo recibieron más de 7 millones de contribuyentes, lo que confirma la idea de que es el eje fundamental del sistema español de ayudas a las familias. El gasto anual de esta política supone unos 4.600 millones de euros, más de dos veces más que el gasto en prestaciones familiares periódicas a las familias de me-

nores ingresos. Otras desgravaciones fiscales ligadas a la familia, como la deducción de las madres trabajadoras, la deducción por familia numerosa o la de descendientes suponen una cuantía presupuestaria muy inferior, todas ellas por debajo de los 1.000 millones de euros, la cuarta parte de lo que supone la deducción ligada al mínimo por descendientes.

Los trabajos que abordan evaluaciones de eficacia y eficiencia de las políticas públicas son aún escasos en España, seguramente por una falta de cultura de evaluación en la administración pública española. En consecuencia, los que centran su análisis en el bienestar infantil son prácticamente inexistentes. Hasta hoy, sólo conocemos dos trabajos en los que se llevan a cabo evaluaciones económicas y distributivas de los efectos que tendrían distintas políticas públicas de carácter fiscal o de transferencias sobre el bienestar de la infancia en España, que son Cantó et al. (2014), Cantó y Ayala (2014) y Cantó y Sobas (2020). Estos estudios presentan evaluaciones de los efectos redistributivos y de reducción de la pobreza que tendrían distintos diseños de políticas sobre la pobreza infantil, aunque con distintas propuestas como marco básico. El primero analiza las implicaciones distributivas de las políticas diseñadas por las Comunidades Autónomas durante la corta etapa expansiva antes de la llegada de la recesión en 2008. El segundo, como se acaba de señalar, es una evaluación del impacto sobre las tasas de pobreza infantil de la implantación de distintas políticas de prestación por hijo similares a las existentes

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN ESPAÑA TIENE MUY POCAS INCIDENCIAS SOBRE LA POBREZA INFANTIL, A PESAR DE SU PAPEL CENTRAL EN LAS POLÍTICAS FAMILIARES.

en otros países de nuestro entorno teniendo en cuenta la estructura integral de nuestro sistema de prestaciones e impuestos. El tercero es, de nuevo, una evaluación de impacto, más actualizada, que evalúa el impacto de la reforma de la PHC de 2019 junto con varias opciones de políticas de prestaciones focalizadas y una prestación universal tributable y no tributable. Como se puede apreciar en la Figura 10, la PHC española tenía una cuantía extremadamente baja en relación con la renta mediana del país, muy lejos de las cuantías de cualquier país europeo. Nuestra prestación suponía en 2017 un 2 por ciento de la renta mediana mientras que en la media de la UE 28 esa cuantía se acercaba al 6 por ciento, lo que era prácticamente el triple.

Como subrayan varios autores, antes de la crisis de 2008 hubo una cierta etapa expansiva, que, aunque no corrigió sustancialmente la divergencia en los niveles de gasto social en familia, puso en marcha 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 y la introducción de severas medidas de ajuste fiscal frustraron drásticamente este avance, consolidándose el escenario anterior de una inversión de recursos públicos en la infancia nitidamente inferior –un 35% menos– a la de los países de la Eurozona.

Los resultados de estos estudios inciden en que la limitada inversión de recursos públicos en la infancia no significa, sin embargo, que las políticas públicas en general no tengan incidencia sobre la pobreza infantil. Su peso en las rentas de los hogares creció notablemente con la crisis, si bien más por la caída de las rentas primarias de los hogares que por un aumento de la intensidad protectora del sistema. Después de la recesión 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 generales del sistema, en cualquier caso, reducen casi un tercio de la pobreza infantil, con un efecto especialmente relevante de las de carácter universal.

Los estudios especializados también concluyen que el impuesto sobre la renta en España tiene muy poca incidencia sobre la pobreza infantil, a pesar de su papel central en las políticas familiares. 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.

Dado que en España las desgravaciones fiscales, tanto las estatales como las autonómicas, son una parte importante del sistema de ayudas a la infancia sería recomendable revisar su diseño de cara a favorecer también a las familias que no llegan a los umbrales mínimos de declaración. De los instrumentos de carácter estatal, el mínimo por descendientes del IRPF es el más importante en términos de beneficiarios y gasto, ya que lo recibieron más de 7 millones de contribuyentes, convirtiéndose en el eje fundamental del sistema español de ayudas monetarias a las familias (Cantó y Sobas, 2020). Esta deducción no es reembolsable por lo que la mayor parte de los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributar en el impuesto y estas desgravaciones no tienen prácticamente incidencia en el riesgo de pobreza infantil. Cambiar esto y complementar las prestaciones focalizadas como el IMV con pagos similares a las deducciones fiscales de los que tributan en el IRPF (deducciones fiscales reembolsables) sería un importante paso adelante que permitiría abordar de forma coherente la protección de las familias con hijos, aumentando su capacidad redistributiva. Consideramos que esta es una meta idónea a la que aspirar progresivamente y que debe formar parte de la agenda política.

En cualquier caso, las tres vías de actuación más inmediatas, convertir las deducciones por hijo del IRPF en reembolsables, aumentar la cuantía de la prestación por hijo a cargo y aumentar el límite de renta para cobrarla no son novedosas en el marco comparado. Como guía para diseñar prestaciones familiares más eficaces que las actuales y cuyo coste presupuestario sea asumible, Cantó y Sobas (2020) han evaluado la eficacia y la eficiencia de varias reformas que mejoran la cuantía y la cobertura de la PHC. Dos de ellas consisten en reformar la PHC manteniendo la condición de ingresos: una aumenta sólo la cuantía de la prestación hasta 145,5 euros mensuales (se multiplica la cuantía por seis) y la otra lo hace sólo hasta 97 euros mensuales (se multiplica la cuantía por cuatro) pero lo combina con un incremento de la cobertura al subir el umbral de ingresos a 20,000 euros. La tercera es una política universal adicional (tributable o no) de cuantía similar.

POSIBLES REFORMAS DE LA PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO (PHC)

	Cuantía	Umbral de ingresos	Coste (millones)
PHC focalizada	145,5€	12.700€	2.800€
PHC focalizada	97€	20.000€	3.200€
PHC universal	100€	No hay	9.500€

REDUCIR EL NÚMERO DE NIÑOS Y NIÑAS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA POBREZA, LA PRESTACIÓN CONDICIONADA POR INGRESOS (20.000 EUROS) DE UNA CUANTÍA DE 97 EUROS MENSUALES SERÍA LA MÁS EFICIENTE EN TÉRMINOS DE COSTE/EFICACIA.

Los resultados indican que hay varias políticas que tienen una eficacia alta, ya que consiguen reducir el número de niños y niñas pobres a algo menos del 30 por ciento de su nivel actual. Cada política reduce en distinto grado el porcentaje de la infancia por debajo del umbral de la pobreza según su edad y los tipos de familia en los que conviven. En general, una política que aumentara la cuantía y no tanto la cobertura reduciría más la pobreza en hogares monoparentales y en familias numerosas que el resto de posibles medidas. En contraste, las otras políticas reducirían algo más la pobreza de menores en hogares con dos o varios adultos y uno o dos niños y niñas.

Una política que aumentara la cuantía y no tanto la cobertura reduciría la pobreza de los menores de edad de todas las edades prácticamente por igual (un 6-7%). Este tipo de políticas son particularmente efectivas para reducir la intensidad de la pobreza entre las familias de dos adultos con hijos mientras que las políticas que aumentan la cobertura y las universales reducen más esta intensidad en los hogares con tres o más hijos y en las familias monoparentales. En contraste, las otras tres políticas reducirían más el porcentaje de niños y niñas por debajo del umbral de la pobreza en los mayores de seis años. Las políticas universales serían las más efectivas para reducir el número de niños y niñas pobres que ya han llegado a la adolescencia, con edades entre 13 y 17 años. Finalmente, aumentar la PHC reduciría de forma importante la intensidad de la pobreza de todos los menores de 12 años, mientras que las políticas que incrementan la cobertura

consiguen reducir más la intensidad de los de menor edad (0-3) y progresivamente menos la que sufren otros niños y niñas.

A medida que fuera aumentando el número de perceptores de la prestación por hijo lo haría también el coste de cada reforma, lo que supone que las políticas universales serían significativamente más costosas que el resto. En todo caso, para valorar de forma ajustada los costes de implantación de cada una de ellas habría que calcular también sus potenciales costes de control y administración, junto con la dimensión potencial del fraude en la condición de ingresos y la posible falta de acceso por las dificultades prácticas de solicitarlas.

A grandes rasgos, la política más cara sería la prestación universal de 100 euros mensuales que recibirían todos los hogares con hijos menores de edad, 5,3 millones de hogares, y que supondría un gasto adicional de unos 9.500 millones de euros al de la PHC actual (1.750 millones de euros). Si esta prestación universal tributase en el IRPF, su coste sería algo menor, unos 8.000 millones de euros. Ambas políticas universales resultan ser más adecuadas si, además de reducir la pobreza infantil y su intensidad, se pretende compensar a todas las familias por el coste de crianza de los hijos, lo que, a medio plazo, podría redundar en un aumento de la fecundidad.

Si el objetivo es reducir el número de niños y niñas por debajo del umbral de la pobreza, la prestación condicionada por ingresos (20.000 euros) de una cuantía de 97 euros mensuales sería la más eficiente en términos de coste/eficacia. Esta política tendría un coste presupuestario moderado (incremento en otros 3.200 millones de euros del gasto en políticas familiares) y sería la más eficiente para reducir el porcentaje de pobres: por cada mil millones de euros de gasto se reduciría en 1,3 puntos el porcentaje de niños y niñas pobres y un 1 por ciento la intensidad de su pobreza. Esta prestación la recibirían 2,5 millones de hogares en los que viven actualmente 9,5 millones de personas.

Si el objetivo principal es reducir la intensidad de la pobreza más que el número de niños y niñas pobres, la política más eficiente en términos de coste/eficacia sería la

prestación condicionada por ingresos de unos 145 euros mensuales por hijo. Esta política tendría un coste presupuestario de unos 2.800 millones de euros y por cada mil millones de euros de gasto reduciría en 0,8 puntos el porcentaje de menores pobres y en un 2,6 por ciento la intensidad de su pobreza. Esta prestación la recibirían 1,6 millones de hogares en los que viven actualmente 6,3 millones de personas.

A medida que aumenta la cobertura de la prestación por hijo incrementando el umbral de la condición de ingresos lo hace también el coste de cada reforma, por lo que las políticas universales son más costosas que el resto y difíciles de plantear en un escenario de recursos públicos tan

restringidos como el que impone la pandemia. En cualquier caso, estas políticas resultarían muy adecuadas si, además de reducir la pobreza infantil y su intensidad, se pretende, de nuevo, compensar a todas las familias por el coste de crianza de los hijos, lo que, a medio plazo, podría redundar en un posible aumento de la fecundidad.

Por último, la Garantía Infantil europea⁶, que está en desarrollo actualmente, se presenta como una oportunidad de reducir la pobreza infantil y eliminar la exclusión social en España. En este proceso, que UNICEF lidera con otros asociados, se estudiarán las medidas más eficaces para esta gran política europea con ánimo de diseñar las mejores y más eficaces intervenciones. ■

⁶ La Garantía Infantil es una acción europea para abordar la pobreza infantil y la exclusión social que formará parte del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y contribuirá a la Estrategia Europea de Derechos de la Infancia. Antes del brote de COVID-19, los datos de la UE mostraban que aproximadamente el 23,4% de los niños en los Estados miembros de la UE27 estaban en riesgo de pobreza o exclusión social. La Garantía Infantil incluye un enfoque específico para niños y niñas con discapacidades, tutelados, migrantes o pertenecientes a colectivos marginados como el gitano. Además, tiene un fuerte enfoque de servicios de alta calidad como salud, educación, vivienda y nutrición reconociendo que el bienestar incluye tanto el bienestar material como el acceso a un apoyo integral familiar y oportunidades para su desarrollo humano. La UE planea incluir la Garantía Infantil en los presupuestos europeos de 2021-2027.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. España es uno de los países de la Unión Europea con tasas de riesgo de pobreza infantil más altas.

En 2019 uno de cada tres niños y niñas en nuestro país está en riesgo de pobreza, lo que nos colocaba entre los países más afectados por este problema en la Unión Europea antes de la pandemia de la COVID-19. El aumento de la pobreza infantil durante la crisis de 2008 estuvo ligado a la carencia de una red estable y potente de políticas públicas de garantía de rentas que permitieran mantener unos niveles mínimos de ingresos cuando se producen grandes caídas de rentas como consecuencia del dramático aumento del desempleo y de la precariedad laboral durante un largo periodo de tiempo.

2. Los efectos de la pandemia sobre las familias pobres con menores pueden ser muy negativos.

Los primeros resultados sobre el impacto efectivo del confinamiento en España en el primer trimestre de 2020 apuntan a que el impacto económico ha sido significativamente mayor en los hogares con hijos a cargo que en el resto, lo que resulta muy preocupante en cuanto a las consecuencias en el medio y largo plazo. Principalmente, por el aumento que puede suponer en la privación material de los niños en una fase crucial de su desarrollo y también el alto riesgo de cronificación de estas situaciones de pobreza severa a edades muy tempranas.

3. Es urgente revisar la respuesta de las políticas públicas, sobre todo aquellas ligadas a **ayudas monetarias de conciliación familiar** que permitan el cuidado de la infancia en hogares en los que los adultos tienen ingresos laborales muy bajos y alto riesgo de desempleo como son las **familias monoparentales y las familias numerosas**. En el actual contexto de la pandemia de la COVID-19, el grave problema sanitario y económico ha puesto de manifiesto grandes desigualdades sociales y riesgos muy elevados para los hogares con niños. Las pérdidas de empleo y de horas de trabajo y el consiguiente incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica se unen a los problemas permanentes de muchas familias, que ya antes no tenían capacidad de ahorro ni podían afrontar gastos imprevistos.

4. Las medidas de emergencia adoptadas para dar respuesta al rápido aumento en las necesidades sociales provocado por la pandemia pueden evitar la repetición de algunos de los efectos más negativos de la crisis de 2008 en los hogares con niños y niñas, especialmente

los relacionados con la suspensión de suministros básicos y el acceso a la vivienda. No obstante, hay algunos problemas que reducen su efecto positivo, como **el retraso en los pagos y el complejo mantenimiento en el tiempo de medidas transitorias frente a problemas estructurales**.

5. Existe una clara relación positiva entre nivel de riesgo de pobreza infantil y el esfuerzo económico público de cada país en prestaciones familiares. La mayor parte de los países con altos niveles de pobreza infantil en la Unión Europea son también aquellos que realizan un menor esfuerzo presupuestario en estas transferencias. **España tiene un nivel de gasto en políticas familiares lejos de la media europea y es menos de la mitad del gasto que dedican los países con menores tasas de riesgo de pobreza infantil**. Parece claro que las prestaciones por hijo en España son muy bajas, a pesar de que en 2019 se llevó a cabo una reforma aumentando su cuantía para todos los perceptores y doblando la de aquellos hogares con menores en pobreza severa, con ingresos por debajo de un umbral aún más bajo.

6. Si bien no es fácil trazar un cuadro preciso de qué instrumentos de política pública son los que consiguen ser los más virtuosos para reducir la pobreza y la desigualdad, los estudios más recientes concluyen que **las prestaciones por hijo a cargo (PHC) condicionadas por bajos ingresos resultan ser más efectivas para reducir la pobreza infantil que las universales, sobre todo si su cuantía es alta y el umbral de ingresos es medio-alto**. Estas medidas, sin embargo, tienen desventajas relevantes, como la mayor complejidad de su puesta en marcha por parte de la administración y los mayores costes de control, sobre todo para reducir el fraude en determinados colectivos con prevalencia de ingresos del empleo por cuenta propia o del capital, en los que la declaración de ingresos a la Administración se diferencie más de los ingresos reales del hogar.

7. La pandemia sí aceleró la respuesta a un déficit estructural, como era la ausencia de una garantía de rentas común en todo el territorio. **El IMV acerca la experiencia española a la de otros países y puede tener efectos positivos sobre la pobreza de los hogares con niños**. No obstante, en su desarrollo se observan ya algunas dificultades que pueden mermar su eficacia, como es la

ausencia de acuerdos explícitos con las CC.AA. para que éstas complementen la prestación y no desvíen los recursos hacia otros programas o la falta de desarrollo de los sistemas públicos de gestión de las prestaciones, que en los primeros meses ha causado un tapón muy importante en el acceso al programa. No hay que olvidar, además, que el IMV, como otros programas de garantía de ingresos solo alivian parcialmente el problema de la insuficiencia de ingresos de las familias vulnerables.

8. La reducción de la pobreza infantil se puede abordar con prestaciones focalizadas, como el IMV y una PHC, y deducciones fiscales reembolsables. El diseño específico de las políticas que promueven la mejor redistribución de ingresos por tipologías familiares y mantienen las tasas de pobreza infantil a niveles bajos es distinto según los países y los modelos de Estados del Bienestar, aunque encontramos muchas coincidencias en algunos aspectos clave. De los 28 países que componen la Unión Europea, 17 cuentan con prestaciones universales por hijo que consisten en transferencias periódicas por menor de edad de diversas cuantías, que normalmente dependen de la edad o de la composición del hogar. Doce de ellos las complementan con deducciones fiscales en el impuesto sobre la renta personal. Esto es aún más común en aquellos que sólo tienen prestaciones focalizadas, pues tiene el objetivo de complementar las rentas de las familias con hijos que no reciben

la prestación por hijo porque su nivel de renta supera el umbral de ingresos.

9. En la mayoría de los países de nuestro entorno la crianza de los niños y niñas se concibe como una tarea compartida por las familias y el Estado, porque parece claro que la supervivencia de los Estados de Bienestar se ha de fundamentar en la solidaridad intergeneracional y los trabajadores en activo sustentan a la población que no puede trabajar. En consecuencia, los Estados deben proporcionar una red de protección fiscal y de transferencias que sea capaz de garantizar el crecimiento de la población y de disminuir la proporción de niños que crecen en situaciones de pobreza. Esto se puede abordar de forma coherente con una mezcla de prestaciones focalizadas en la pobreza severa, como el IMV y una PHC. En los hogares con rentas bajas que no reciben estas prestaciones y tampoco tributan en el IRPF se podrían complementar sus ingresos con deducciones fiscales por hijo que fueran reembolsables.

10. La Garantía Infantil europea, que está en estudio y en diseño actualmente, se presenta como una oportunidad para reducir la pobreza infantil y eliminar la exclusión social en España. En este proceso, que la Comisión Europea lidera con UNICEF y otros asociados, se estudiarán las medidas más eficaces para esta gran política europea con ánimo de diseñar las mejores y más eficaces intervenciones. ■

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C. y Romaguera, M. (2020) Análisis de las necesidades sociales de la juventud, Informe Observatorio Social, La Caixa, Barcelona.

Avram, S. and Militaru, E. (2015), Interactions between policy effects, population characteristics and the tax-benefit system: An illustration using child poverty and child related policies in Romania and the Czech Republic. Institute for Social and Economic Research, EUROMOD Working Paper, No, EM 4/15

Cantó, O., Adiego, M., Ayala, L., Levy, H y M. Paniagua (2014), Going Regional: The Effectiveness of Different Tax-benefit Policies in Combating Child Poverty in Spain, in Dekkers, G, Keegan, M. and O'Donoghue, C. (eds.) *New Pathways in Microsimulation*, ASHGATE, chapter 12: 183-202, ISBN: 9781409469315.

Cantó, O. y Sobas, A. (2020) Los efectos redistributivos de las políticas familiares, Observatorio Social La Caixa, Barcelona.

Cantó, O. y Ayala, L. (2014), Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto, UNICEF Comité Español.

Cáritas (2020) La crisis de la COVID-19: el primer impacto en las familias acompañadas por Cáritas, Observatorio de la Realidad Social, Número 1, junio 2020.

FOESSA (2020) Vulneración de derechos: ingresos mínimos, Focus 2020, Madrid.

Joyce, R. and Sibieta, L. (2013), An assessment of Labour's record on income inequality and poverty, Oxford Review of Economic Policy, Volume 29, Issue 1, SPRING 2013, Pages 178–202.

ILO Monitor (2020): *COVID-19 and the world of work*, 2020, Fifth edition. Organización Internacional del Trabajo.

Levy, H. (2003), Child targeted tax-benefit reform in Spain in a European context: a microsimulation analysis using EUROMOD". Institute for Social and Economic Research, EUROMOD Working papers. No. EM 2/03

Levy, H., Morawski, L. and Myck, M. (2009), Alternative tax-benefit strategies to support children in Poland. In O. Lelkes and H. Sutherland (Eds.), *Tax and benefit policies in the enlarged Europe: assessing the impact with microsimulation models*. Farnham, Surrey, UK; Burlington, VT: Ashgate.

Levy, H., Matsaganis, M., Sutherland, H. (2013): "Towards a European Union Child Basic Income? Within and between country effects". *International Journal of Microsimulation*, 1(6), 63–85.

Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S. (2006), *Reforming Family Transfers in Southern Europe: Is there a Role for Universal Child Benefits?* *Social Policy and Society*, 5(2), 189. Cambridge University Press.

Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S. and Tsakoglou, P. (2007), Child poverty and family transfers in Southern Europe. In A. Spadaro (Ed.), *Microsimulation as a tool for the evaluation of public policies: methods and applications*, Bilbao: Fundación BBVA.

Fana, M., Tolan, S., Torrejón, S., Urzi Brancati, C., Fernández-Macias, E. (2020) The COVID confinement measures and EU labour markets, European Commission, JRC Technical Reports.

Palomino, J.C., Rodríguez, J. G. y Sebastián, R. (2020) Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe, INET Oxford Working Paper No. 2020-13.

Sutherland, H and Figari, F. (2013): "EUROMOD: The European Union Tax-Benefit Microsimulation Model". Institute for Social and Economic Research, EUROMOD Working Paper No. EM8/13.



Publicado por UNICEF España

Dirección de Sensibilización y Políticas de Infancia
Área de Incidencia Política y Estudios
Mauricio Legendre, 36, 28046 Madrid, España
<https://www.unicef.es/politicas-infancia-covid19>
<https://www.unicef.es/impacto-covid19-infancia>

Elaborado por:

Olga Cantó (Universidad de Alcalá y EQUALITAS)
y Luis Ayala (UNED y EQUALITAS)

Contribuciones por:

Clara Gómez, Cristina Junquera y Salud Mármol (UNICEF España)

Diseño: islagrafica.com - Octubre de 2020