

Abril 2020

Documento
técnico
del informe:
**Los efectos
redistributivos
de las
políticas
familiares**

Olga Cantó
Andrea Sobas
Universidad de Alcalá



Créditos

Sumario

**Observatorio Social
de “la Caixa”**

**Fundación Bancaria
“la Caixa”, 2018
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma**

ISBN: 978-84-9900-270-5

La Fundación Bancaria “la Caixa”
no se identifica necesariamente
con la opinión de los autores de
esta publicación.

- 03** **Introducción**

- 05** **¿Cuánto redistribuyen las transferencias públicas los
ingresos de los distintos tipos de familias?**

- 08** **¿Qué políticas para reducir la pobreza infantil tienen
los países de la Unión Europea?**

- 17** **¿Qué políticas (o reformas de políticas) necesitamos
para redistribuir mejor los ingresos por tipologías
familiares y reducir la pobreza infantil en España?**

- 25** **Conclusiones**

1

Introducción

En las últimas dos décadas se han producido importantes cambios demográficos, laborales y socioeconómicos en los países ricos que han causado un notable aumento de la vulnerabilidad social de la infancia, un aumento de la desigualdad de renta entre las familias con hijos y, como consecuencia, una tendencia al alza de las tasas de pobreza infantil. La llegada de la Gran Recesión en 2008 no ha hecho más que exacerbar esa tendencia. En España, donde las tasas de pobreza infantil ya eran más altas que en muchos países de la Unión Europea (UE) antes de la crisis, el aumento de las tasas de pobreza de las familias en la última década ha sido muy grande.

A grandes rasgos, las políticas de transferencias monetarias se pueden dividir en dos tipos según su diseño: políticas universales y políticas condicionadas a que el hogar tenga unos ingresos bajos (también denominadas «focalizadas» o «con límite de ingresos»). Las primeras son transferencias monetarias a toda la población y no exigen requisitos de capacidad económica a los potenciales perceptores. Las segundas son transferencias monetarias a una parte de la población y exigen que el hogar en el que vive el potencial receptor no supere un determinado nivel de renta o riqueza para poder percibir las. Diversos estudios han tratado de discernir cuál de estos dos diseños resulta más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad en distintos contextos institucionales.

La debilidad de las políticas públicas destinadas a las familias es una de las principales causas de la frágil red de seguridad de nuestro estado del bienestar. Esta fragilidad de nuestro sistema ha sido compensada, como sucede en otros países del sur de Europa, por la red familiar: la primera, y muchas veces la única, red de seguridad para muchos hogares durante la crisis económica. En contraste con España, una de las políticas familiares más generalizadas en la mayor parte de los países de Europa es una prestación universal por hijo, financiada con impuestos generales o con cotizaciones sociales. Esta política, no está vigente en los 28 países comunitarios, hay nueve que no la tienen y son precisamente estos los que registran las mayores tasas de pobreza infantil del continente.

Nuestro objetivo en este trabajo es identificar qué características debería tener una prestación monetaria por hijo lo suficientemente eficaz para reducir la incidencia y la intensidad de la pobreza de las familias con hijos en España. Nuestro análisis permitirá responder a preguntas como: ¿Qué efecto sobre la pobreza infantil podemos esperar de un aumento de la cuantía de la prestación por hijo a cargo? ¿Sería más eficaz la introducción de una prestación universal por hijo similar a la de otros países europeos? ¿Cuánto costaría poner en marcha distintas políticas de prestaciones?

2

¿Cuánto redistribuyen las transferencias públicas los ingresos de los distintos tipos de familias?

Uno de los problemas más arraigados en la estructura social en España es la extensión de los 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, 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, 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. En todo caso, no solo es relevante el volumen del gasto en políticas familiares, sino cómo se organiza el sistema de prestaciones y deducciones impositivas. Estas políticas consisten esencialmente en desgravaciones fiscales estatales y autonómicas, rentas mínimas de las comunidades autónomas y una prestación monetaria estatal por hijo condicionada por ingresos, la prestación por hijo a cargo (PHC).

Tabla 1. Capacidad redistributiva global del sistema de prestaciones e impuestos por tipo de hogar en cinco países de la Unión Europea, 2017

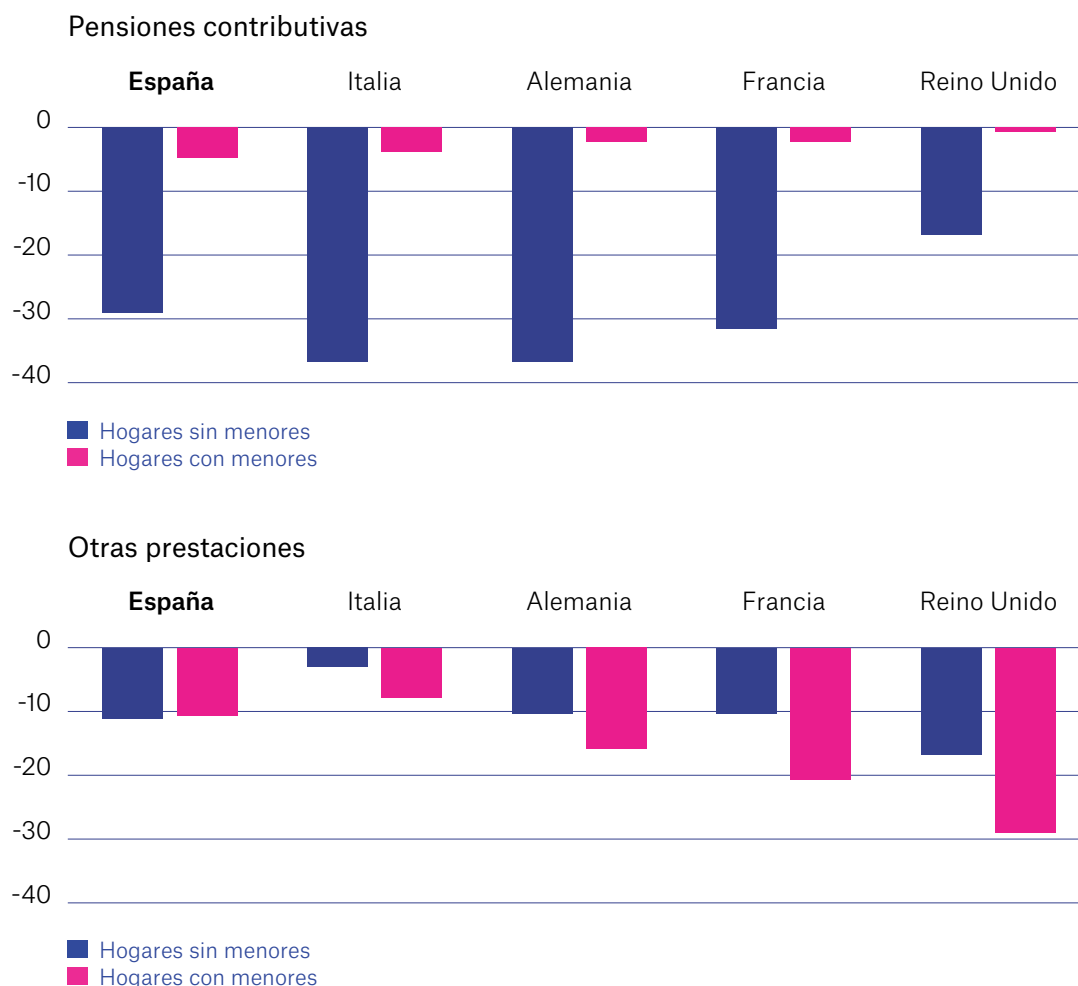
	España	Italia	Alemania	Francia	Reino Unido
Hogar sin menores	44.2%	49.0%	51.9%	48.5%	38.1%
Hogar con menores	23.5%	26.1%	31.3%	32.8%	39.6%
Todos los hogares	41.4%	41.4%	46.9%	42.9%	38.1%

Fuente: EUROMOD H 1.0+.

La tabla 1 presenta los resultados sobre la capacidad redistributiva global del sistema de impuestos y prestaciones español en perspectiva comparada. Estos indican que la capacidad redistributiva de los hogares con menores dependientes es claramente

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

Gráfico 1. Capacidad redistributiva del sistema de prestaciones por políticas y por tipo de hogar en cinco países de la Unión Europea, 2017



Fuente: EUROMOD H 1.0+.

En este contexto es útil preguntarse cuáles son, en cada país, las prestaciones que más consiguen reducir la desigualdad de los hogares con menores dependientes. En el gráfico 1 medimos la capacidad redistributiva de las pensiones contributivas y el resto de las políticas de transferencias. Los resultados dicen que, si no tuviéramos en cuenta la función de las pensiones contributivas, la capacidad redistributiva de nuestro sistema estaría aún más lejos de la de los países de la Unión Europea, lo que indica que, aparte de las pensiones contributivas, nuestro sistema de prestaciones e impuestos redistribuye poco hacia las familias jóvenes con hijos dependientes. Como podemos apreciar, estas prestaciones tienen un valor limitado en la compensación de los ingresos de los hogares con menores. El problema, especialmente en España, es que otras políticas de transferencias como las prestaciones por desempleo u otras transferencias reducen solo 10 puntos porcentuales la desigualdad de ingresos en los hogares con menores (en Italia incluso algo menos, un 7,6 %). En el Reino Unido,

Francia y Alemania, otras prestaciones distintas de las pensiones contributivas reducen la desigualdad de rentas de los hogares con menores mucho más que en España: el doble en Francia y el triple en el Reino Unido.

Tabla 2. Capacidad global del sistema de prestaciones e impuestos de reducir la pobreza por tipo de hogar en cinco países europeos, 2017

		% pobres antes	% pobres después	% reducción pobreza
España	Hogares sin menores	48.9%	17.4%	64.4%
	Hogares con menores	35.5%	28.0%	21.2%
	Todos los hogares	43.1%	22.0%	48.9%
Italia	Hogares sin menores	48.0%	14.9%	69.0%
	Hogares con menores	27.0%	21.7%	19.7%
	Todos los hogares	39.4%	17.6%	55.3%
Francia	Hogares sin menores	45.1%	12.6%	72.2%
	Hogares con menores	22.5%	12.6%	44.2%
	Todos los hogares	34.8%	12.6%	63.9%
Alemania	Hogares sin menores	45.9%	14.7%	68.0%
	Hogares con menores	17.3%	12.5%	27.8%
	Todos los hogares	35.7%	13.9%	61.1%
Reino Unido	Hogares sin menores	35.8%	16.0%	55.4%
	Hogares con menores	35.8%	17.8%	50.4%
	Todos los 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 en la desigualdad de ingresos, nos centramos en su eficacia para reducir las tasas de riesgo de pobreza por tipos de hogar (tabla 2). Tanto en España como en Italia, el sistema de prestaciones e impuestos reduce poco el riesgo de pobreza de los hogares con menores: 22 y 19 puntos porcentuales respectivamente, cifras que son inferiores a la de Alemania (27 puntos), y se sitúan muy lejos de las de Francia y el Reino Unido (44 y 50 puntos porcentuales, respectivamente).

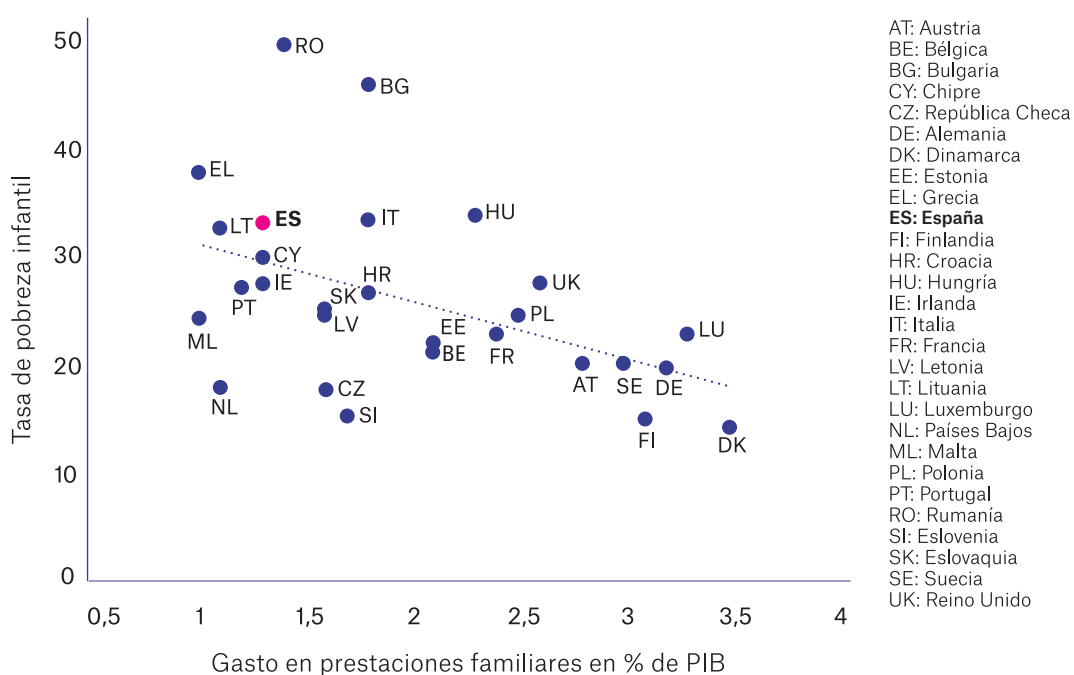
3

¿Qué políticas para reducir la pobreza infantil tienen los países de la Unión Europea?

En la mayoría de los países de nuestro entorno la crianza de los menores se concibe como una tarea compartida por las familias y el Estado, porque parece claro que la supervivencia de los estados del 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 menores 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, el gráfico 2 nos confirma la relación positiva entre el nivel de riesgo de pobreza infantil y el esfuerzo económico público de cada país en prestaciones familiares. Comprobamos que la mayor parte de los países de la Unión Europea con tasas de riesgo de pobreza infantil altas son también aquellos que realizan un menor esfuerzo presupuestario en transferencias dirigidas a las familias. En consecuencia, países como Dinamarca, con un nivel alto 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, que dedica menos de la mitad de ese gasto (1,3 puntos de PIB), tiene una de las tasas de riesgo de pobreza infantil más altas.

Gráfico 2. Porcentaje de menores por debajo del umbral de la pobreza y gasto en prestaciones familiares en % del PIB en los países de la UE, 2016



Fuente: Eurostat.

El diseño concreto 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 UE en 2019, 17 cuentan con prestaciones universales por hijo; se trata de transferencias periódicas de diversas cuantías que normalmente dependen de la edad del menor o de la composición del hogar (gráfico 3).

Vamos a establecer tres grandes agrupaciones atendiendo a la cuantía en paridad de poder adquisitivo (PPA): en la primera están los cinco países con prestaciones más generosas, que tienen transferencias mensuales superiores a los 110 euros: Luxemburgo, Alemania, Austria, Irlanda y Francia; en la segunda, el grupo más amplio, con ocho países con prestaciones entre unos 95 y 70 euros mensuales: Dinamarca, Reino Unido, Suecia, Bélgica, Finlandia, Países Bajos y Estonia; y en la tercera, los cinco países con ayudas más pequeñas, no llegan a los 70 euros: Hungría, Lituania, Eslovaquia, Letonia y Rumanía.

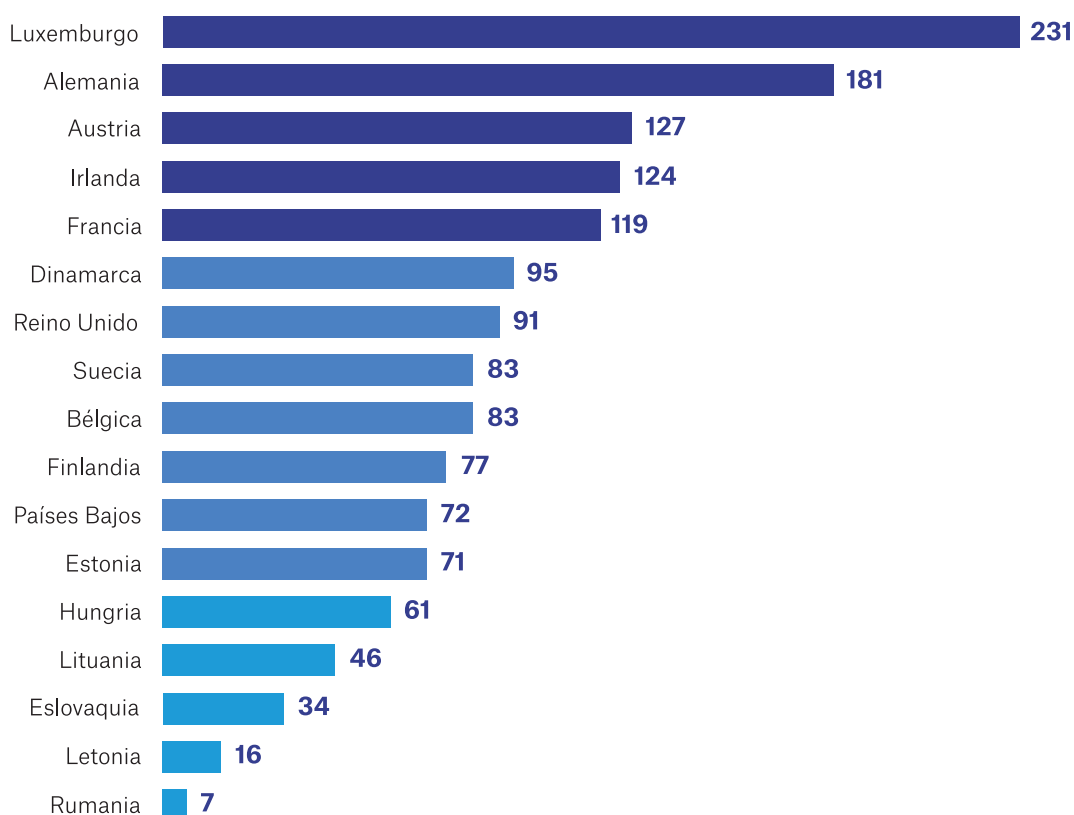
En países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia o Reino Unido, la ayuda universal se combina con prestaciones focalizadas como, por ejemplo, un apoyo adicional a las familias con menos recursos. En el caso de Francia y Austria, estas prestaciones focalizadas se concentran en las familias numerosas o monoparentales, las más vulnerables ante la pobreza. Por su parte, Países Bajos y Finlandia tienen también algunas prestaciones focalizadas para cubrir determinados gastos clave, como los sanitarios o los de cuidado de menores.

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 los países que solo tienen prestaciones focalizadas, ya que su cometido es 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 beneficia 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, pues si bien no cuenta estrictamente hablando con una deducción por menor a cargo, se permite que los hogares elijan entre la ayuda universal como transferencia monetaria o como deducción fiscal.

Gráfico 3. Cuantía mensual de la prestación universal por hijo a cargo en paridad de poder adquisitivo (PPA), 2017 (en euros).

España no dispone de esta prestación universal.



Nota: Calculado como la prestación máxima a percibir para hogares con un único menor de edad. En Francia, la prestación es la que corresponde a hogares con dos menores a cargo. En Malta y Chipre, aunque es universal, la prestación está graduada por el nivel de renta.

Fuente: MISSOC y Country Reports EUROMOD H 1.0+.



RECUADRO 1. BUENAS PRÁCTICAS EN POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE POBREZA INFANTIL: LAS REFORMAS DE BLAIR Y BROWN EN EL REINO UNIDO (1997-2010)

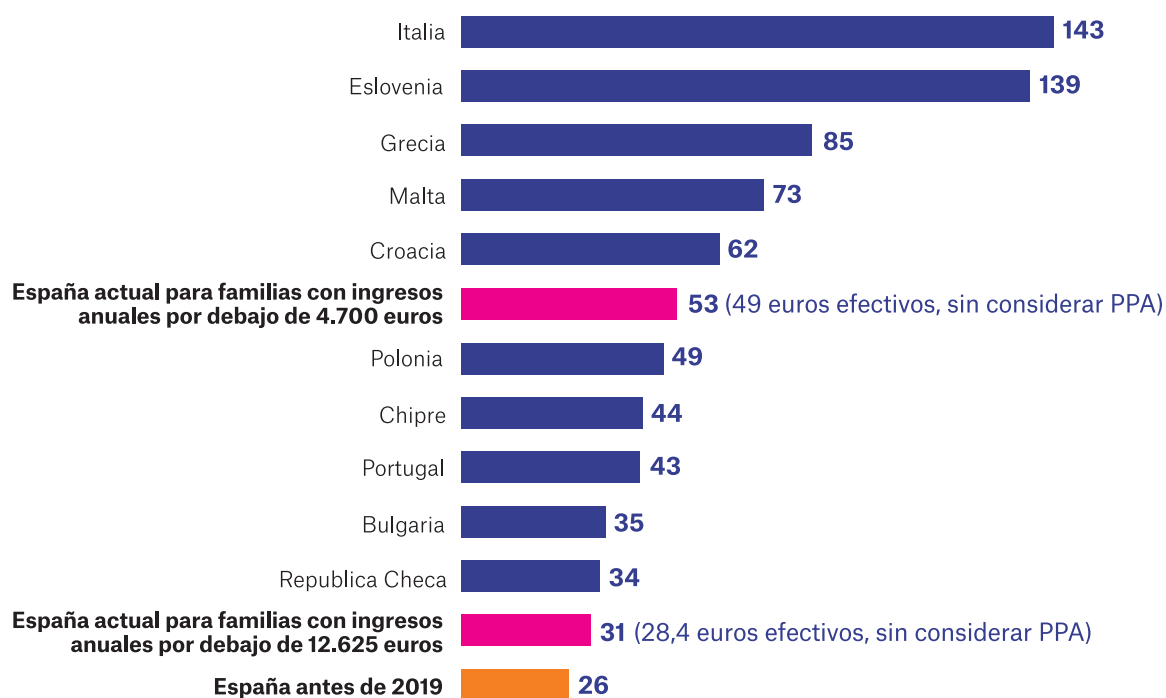
El 18 de marzo de 1999, el Primer ministro británico, Tony Blair, declaró la llamada *War on poverty* (Guerra a la pobreza) en el Reino Unido. Este primer ministro laborista, que estuvo en el Gobierno entre 1997 y 2007, dio un discurso en Toynbee Hall, al este de Londres, que contenía un impactante mensaje: erradicar la pobreza infantil en el país en los siguientes veinte años. Ninguno de los invitados al evento esperaba oír tan claro alegato ni una agenda tan ambiciosa de reformas para alcanzar ese objetivo. Su sucesor, Gordon Brown (2007-2010), prometió seguir en esa línea e incluso también se propuso «erradicar la pobreza de los pensionistas en el Reino Unido». Las políticas sociales de Blair planteaban un incremento importante de la prestación universal por hijo (*Child Benefit*), la introducción de la deducción de las familias trabajadoras (WFTC, *Working Families Tax Credit*), la mejora del salario mínimo y algunos otros cambios en el sistema de prestaciones e impuestos.

Según Joyce and Sibieta (2013), el riesgo de pobreza infantil en el Reino Unido se redujo en un 34% en el período posterior a la implantación de estas políticas, pasando de un 26,7 a un 17,5% en catorce años (desde 1997 a 2011). Las reformas llevadas a cabo tuvieron un efecto potente desde 1999 hasta 2005 y todas ellas representaron un aumento anual de 18.000 millones de libras de gasto en prestaciones (y deducciones), lo que suponía aproximadamente un 1% del PIB del Reino Unido en 2011. Al mismo tiempo se produjo un aumento de 11.000 millones de libras anuales en las prestaciones de los pensionistas. Las familias pobres con menores a su cargo se beneficiaron especialmente de las mejoras en la potencia redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos, y también, aunque menos, del incremento del empleo y de la subida del salario mínimo.

Las familias pobres con hijos redujeron su riesgo de pobreza debido a la consistente mejora anual de la cuantía de la prestación universal por hijo (*Child Benefit*), que en 2010 alcanzó las 20,3 libras a la semana, y también por la introducción en otoño de 1999 de una deducción reembolsable por hijo para familias trabajadoras (*Working Families' Tax Credit*, WFTC), que reemplazaba al más limitado *Family Credit* y que, posteriormente, se sustituyó por sendas deducciones reembolsables por hijo y por empleo, el *Child Tax Credit* y el *Working Tax Credit*, creadas en abril de 2003. Asimismo, estos autores argumentan que las políticas del ejecutivo británico propiciaron algunos cambios en la tasa de empleo de los padres, contribuyendo también a reducir, al menos en un par de puntos porcentuales, la pobreza infantil, dado el menor número de menores viviendo en hogares sin empleo.

No hay que olvidar tampoco que las iniciativas de lucha contra la pobreza del Gobierno laborista fueron más amplias e incluyeron programas con efectos esperados a más largo plazo, como el *Sure Start* (un programa dirigido a padres con hijos menores de 4 años en áreas deprimidas, que ofrece servicios y ayuda para el aprendizaje, la salud y el desarrollo emocional y social), el incremento de la ayuda financiera para cuidados infantiles, los incrementos del gasto en educación y la promoción del número de jóvenes que llega a la educación terciaria. El efecto de estas políticas se verá a medio y largo plazo.

Gráfico 4. Cuantía mensual de la prestación condicionada por ingresos por menor dependiente en paridad de poder adquisitivo, 2017 (en euros)



Nota: En Eslovenia incluimos la cuantía que recibe un hogar aproximadamente en la mediana de la distribución, quinto decil. Los dos últimos deciles (9 y 10) no reciben prestación. En España, la prestación tras la reforma de 2019 alcanza los 49 euros mensuales (588 euros anuales) para menores que viven en hogares en situación de pobreza severa, que en el caso de un menor dependiente son aquellos con ingresos familiares inferiores a 4.700 euros anuales.

Fuente: MISSOC y Country Reports EUROMOD H 1.0+.

Once países de la UE basan el régimen de ayudas a la infancia en políticas monetarias dirigidas a las familias con ingresos más bajos. Este es el caso de Italia, Eslovenia, Grecia, Malta, Croacia, Polonia, Chipre, Portugal, Bulgaria, República Checa y España (gráfico 4).¹ Es importante subrayar que, como sucede en la República Checa, si estas prestaciones tienen un umbral de renta alto, pueden tener efectos redistributivos similares a una prestación universal y ser muy eficaces en la lucha contra la pobreza. Por el contrario, si tienen un umbral bajo, como sucede en Italia y en España, su eficacia puede ser baja a pesar de la relativamente alta cuantía, como en el caso de Italia (Matgasanis *et al.* 2006; Avram y Militaru, 2015). Además, países como Eslovenia 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 española es hoy la más baja del continente y la reciente reforma de 2019, aunque ha sido un paso en la buena dirección, no ha conseguido situarla en mejor posición, ya que ha consistido en un aumento de su cuantía general de 26 a 31

¹ Malta y Chipre tienen un sistema de prestaciones que se acerca al universal, con pagos decrecientes según aumenta el nivel de renta.

euros mensuales por hijo (condición de ingresos 12.700 euros anuales para hogares con un menor dependiente), y 49 euros mensuales si el hogar se encuentra en pobreza severa (en el caso de un menor dependiente, los ingresos familiares anuales deben ser inferiores a 4.680 euros).



RECUADRO 2. ¿CÓMO FUNCIONAN ACTUALMENTE ESTAS PRESTACIONES Y DEDUCCIONES? ¿CÓMO OPTIMIZAR ESTAS MEDIDAS?

En la actualidad, las prestaciones por hijo condicionadas por ingresos en España las gestiona el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y los potenciales perceptores han de presentar una solicitud para poder acceder a la prestación. En esta solicitud las familias declaran los ingresos netos anuales de ambos progenitores en el ejercicio fiscal del año anterior y su situación laboral actual. Una vez que la solicitud es valorada por la Administración, el pago de las prestaciones las realiza el INSS anualmente, a principios del mes de julio. Otras prestaciones familiares ligadas a deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se vehiculan a través de la Agencia Tributaria, como es el caso de la prestación (deducción) de 1.200 euros anuales para madres trabajadoras con menores de 0 a 3 años (activa desde 2004), que se ha extendido a una prestación (deducción) también para familias monoparentales con 2 o más hijos menores de 25 años y a familias numerosas. La Agencia Tributaria abona mensualmente esta prestación de forma anticipada mediante transferencia bancaria a aquellos contribuyentes que soliciten el pago como prestación, en lugar de como deducción fiscal, en su declaración de renta anual, que se realiza el mes de junio de cada año.

En Alemania la prestación por hijo universal se denomina *Kindergeld* y se paga hasta los 25 años si el menor convive con los padres y no trabaja más de 20 horas a la semana, alternativamente los padres pueden optar por la deducción fiscal por hijo, en ese caso la Agencia Tributaria Alemana calcula lo que es más favorable, la prestación o la deducción, y se lo aplica al contribuyente. Para recibir esta prestación universal por hijo ha de mediar una solicitud al departamento de Prestaciones familiares de la Oficina de Empleo (*Agentur für Arbeit*), del lugar donde se resida.

En el Reino Unido, la prestación universal (*Child Benefit*) para los padres con hijos dependientes menores de 16 años (o de 19 años si siguen en el sistema educativo) no tributaba hasta 2013. Desde esa fecha es tributable para los padres que pagan el 40% o más del tipo marginal en el IRPF británico. Esto supone que la prestación universal se convierte en nula si alguno de los progenitores gana más de 60.000 libras al año. Como en el caso alemán, para recibir la prestación británica ha de mediar una solicitud de los padres a la Oficina de Prestación por hijo (*Child Benefit Office*). Los requisitos básicos son un certificado de nacimiento y una identificación personal. Adicionalmente, en este país existen deducciones fiscales por hijo (*Child tax credits*) que desde 2012 están afectadas por una profunda reforma progresiva del sistema de deducciones impositivas para las familias en edad de trabajar que entrará completamente en vigor en 2022. Este cambio supone la creación de un único programa, denominado *Universal Credit* (UC), que aúna las prestaciones por desempleo, las rentas mínimas de inserción y las prestaciones para vivienda junto con las deducciones por hijo en una única herramienta. El programa depende del *Department of Work and Pensions* (DWP), un organismo similar a nuestro INSS. La filosofía fundamental de esta reforma es hacer el sistema más transparente y compacto, a la vez que aumenta la condicionalidad de las prestaciones de los trabajadores de bajos ingresos y sus parejas. Los empleados a tiempo parcial tras la reforma han de buscar empleo de más horas o mejor pagado, y se promueve que las parejas de las personas con empleos de baja remuneración busquen empleo.

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 no son las prestaciones monetarias, como se podría pensar, sino las desgravaciones por hijo en el impuesto sobre la renta. En consecuencia, dado que la gran parte de los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributar en el impuesto, la incidencia de estas desgravaciones en la pobreza infantil es prácticamente nula.

Teniendo en cuenta las diferencias en la legislación autonómica, tanto en la cuantía como en los tipos aplicables al cálculo de estas desgravaciones, solo los contribuyentes con tres hijos a cargo menores de tres años consiguen alcanzar 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 tres 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 período de crecimiento económico previo a la crisis, 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 en 2008 hizo que la mayoría de ellas fuesen recortadas o eliminadas (Cantó *et al.*, 2014). Actualmente, ocho de las comunidades autónomas tienen prestaciones monetarias por hijo paralelas a las estatales. Estas ayudas van dirigidas a las familias numerosas o a partos o adopciones múltiples, y en su mayoría están condicionadas a los ingresos familiares.

Cabe destacar la política universal que se ha implantado en el País Vasco desde 2006, que es 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. De este modo, en esta CC. AA. una familia con menores de edad 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) no perciben ningún tipo de ayuda directa por hijo. Solo quien tributa en el IRPF y 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 cuanto a los beneficiarios (tabla 3), ya que, 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 algo más de 4.000 millones de euros, dos veces más que el gasto en prestaciones familiares periódicas a las familias de menores 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 representa la deducción ligada al mínimo por descendientes.

Tabla 3. Beneficiarios, gasto presupuestario anual y peso de las distintas políticas familiares en el gasto social, 2017

PRESTACIONES FAMILIARES PERIÓDICAS			
Prestación por hijo a cargo	Beneficiarios	Gasto anual (millones)	% total GASTO SOCIAL
Menores de 18 años sin discapacidad	1.277.961	358	0.13%
Menores de 18 años con discapacidad	120.458	116	0.04%
Hijos > 18 años con discapacidad	191.959	1.000	0.37%
Total	1.590.378	1.474	0.54%
DEDUCCIONES FISCALES			
	Beneficiarios	Gasto anual (millones)	
Deducción madres trabajadoras (< 3 años a cargo)	581.254	534	
Deducción familia numerosa con discapacidad	952.649	949	
Deducción familia numerosa	628.935	610	
Deducción descendiente con discapacidad	278.160	288	
Deducción ascendiente con discapacidad	36.575	40	
Deducción familia monoparental con 2 hijos	8.979	9	
Mínimo por descendientes IRPF	7.507.209	4,086	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2017) y SEEPROS (2016). Para el cálculo del coste presupuestario del mínimo por descendientes se utiliza la media de desgravación que indica la AEAT y el tipo mínimo aplicable.



RECUADRO 3. LA CORTA EXPERIENCIA ESPAÑOLA: EL CHEQUE BEBÉ DE 2007

En la mayoría de los países europeos, la prestación universal por hijo es un pago mensual hasta los 18 años, aunque un tercio fija la edad límite en los 16 años y, en algún caso aislado, la percepción se prolonga hasta los 20 años. No obstante, vemos que casi todos los países con sistemas universales alargan el período de cobro, con cifras bastante heterogéneas (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 más de dos tercios de los países de la UE, la prestación no varía en ninguna medida con la renta, aunque sí lo hace según la edad de cada hijo y el número. Hay países que también reconocen la necesidad especial de protección a las familias en situación de desempleo con una razón más para aumentar la prestación general, aunque esto sucede en menor medida que la consideración de la monoparentalidad como riesgo añadido.

En España, este tipo de prestación por hijo de carácter universal solo estuvo vigente tres años (desde julio de 2007 a enero de 2011) y tenía dos objetivos clave: reducir la pobreza infantil y aumentar la tasa de fecundidad. La prestación fue diseñada como un pago único de 2.500 euros por nacimiento (el cheque bebé) y la recibieron unas 450.000 familias al año. En 2010 tuvo un coste presupuestario de unos 1.135 millones de euros. Las solicitudes de la prestación las gestionó el INSS y los pagos se realizaron a través de la Agencia Tributaria. En cuanto a la capacidad de reducir la pobreza infantil, no conocemos trabajos que evalúen la eficacia de esta medida.

El estudio de Cantó y Ayala (2014) nos da algunas pistas interesantes de las potencialidades de las prestaciones universales para reducir la pobreza infantil a partir de una simulación sobre la implantación en nuestro país de una prestación universal por hijo, mucho más ambiciosa que el cheque bebé, y diseñada como un pago mensual de 100 euros por hijo, una cuantía media en el contexto europeo. Los resultados indican que una prestación universal de este tipo tendría un gran potencial para reducir la tasa de pobreza: un 18% la infantil y un 7% la adulta. En 2014 esto hubiera supuesto que la tasa de pobreza infantil española se redujese 5 puntos porcentuales y llegase a su nivel más bajo desde 2004, y, en términos absolutos, que más de 450.000 niños y 550.000 adultos salieran de la pobreza. Además, la prestación podría reducir significativamente la tasa de pobreza de los hogares monoparentales y de las familias numerosas, y limitaría la desigualdad de rentas entre menores, rebajando en diez puntos porcentuales la distancia entre las rentas más altas y las más bajas.

La inversión necesaria para implementar una política de este tipo era, según los cálculos de estos autores en 2014, de unos 9.400 millones de euros en 2014, un 2% del gasto público total español en aquel momento o un 3,5% del total del gasto en protección social de ese año. Su implementación habría aumentado en un 60% el gasto en la función «familia e infancia», un 2,3% del PIB, lo que nos hubiera situado en el promedio de la Unión Europea. Para financiar esa abultada inversión anual, está claro que se podrían sugerir distintas alternativas, una de ellas sería que la prestación fuese tributable, lo que la haría más progresiva y reduciría su coste para las arcas públicas.

4

¿Qué políticas (o reformas de políticas) necesitamos para redistribuir mejor los ingresos por tipologías familiares y reducir la pobreza infantil en España?

El objetivo de nuestro análisis es identificar qué características debería tener una prestación monetaria por hijo que fuese lo suficientemente eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad de las familias con hijos en España. Para ello planteamos la simulación de varias reformas de políticas ya existentes y también el diseño de otras nuevas. El ejercicio consiste en evaluar la eficacia y la eficiencia de cada una de ellas respecto a la situación actual; los resultados deberían ser una guía útil para diseñar prestaciones familiares más eficaces que las actuales y cuyo coste presupuestario sea asumible.

En general deseamos responder a preguntas como: ¿Qué efecto sobre la pobreza infantil podemos esperar de un aumento en la cuantía de la prestación por hijo a cargo? ¿Sería más eficaz la introducción de una prestación universal por hijo similar a la de otros países europeos? ¿Cuánto costaría poner en marcha distintas políticas de prestaciones por hijo?

Para cuantificar los efectos de distintos diseños de políticas utilizamos el modelo de microsimulación de EUROMOD (Sutherland y Figari 2013), que nos permite comparar los resultados de las reformas con los del actual sistema, teniendo en cuenta las interacciones de esa política específica con el resto del sistema de prestaciones y el impuesto directo sobre la renta que está en vigor. La flexibilidad de esta herramienta permite no solo evaluar el efecto redistributivo de las políticas ya existentes en cada país, sino también diseñar políticas alternativas que se puedan introducir, y analizar comparativamente su impacto en la renta disponible de los hogares.

Tabla 4. Política de 2018, política actual y distintas simulaciones de políticas hipotéticas

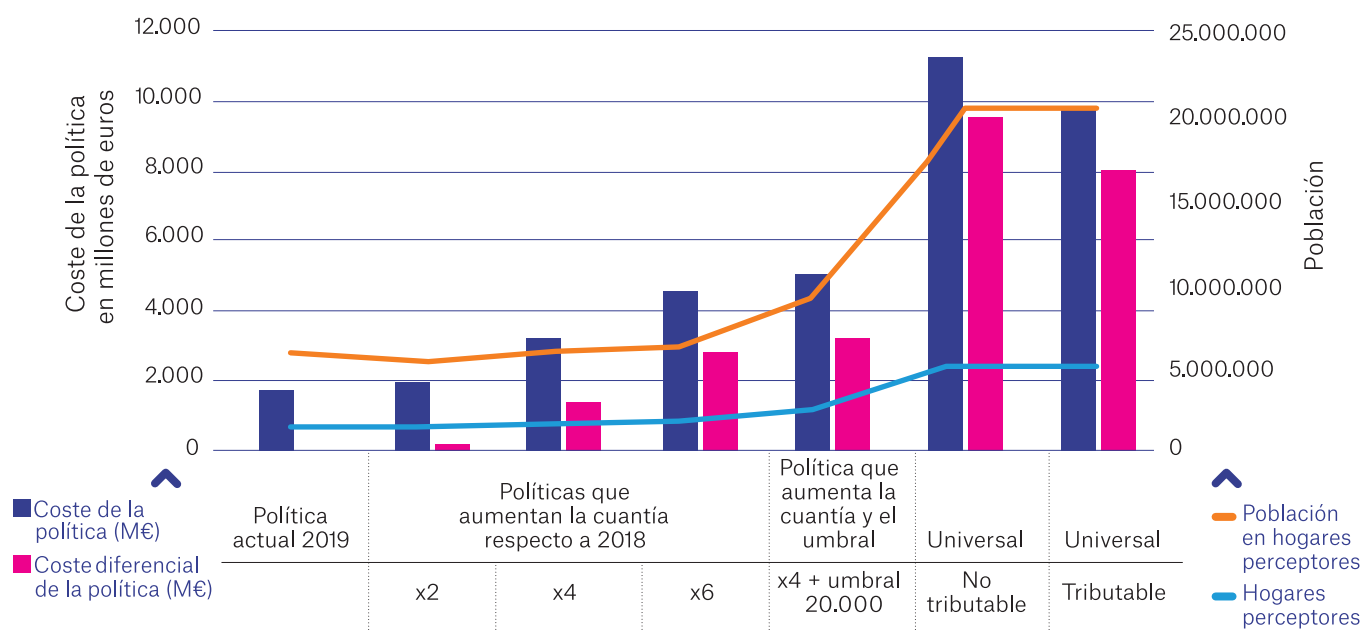
	Política 2018	Política actual 2019	Políticas que aumentan la cuantía respecto de 2018			Política que aumenta la cuantía y el umbral	Universal	Universal
			x2	x4	x6	x4 + umbral	No tributable	Tributable
Cuantía mensual hijo (€)	24,2	28,4 (49)*	48,5	97	145,5	97	100	100
Umbral máximo de acceso (€)	11.868	12.700 (4.700)*	12.158	12.740	13.322	20.000	-	-

Nota: El umbral máximo de acceso se define como la cantidad de ingresos de un hogar con un menor dependiente que le permite recibir la prestación anual completa. El umbral máximo aumenta ligeramente con la cuantía de la prestación, porque el diseño de esta prevé un aumento del límite al aumentar la cuantía anual de la prestación.

* Indica la cuantía y el umbral para hogares en pobreza severa.

En el ejercicio partiremos de la situación de las políticas antes de la reforma de 2019 y simularemos siete reformas distintas (tabla 4). En primer lugar, simulamos la reforma de 2019 que aumenta la prestación de 24,2 euros mensuales a 28,4 y a 49 anuales para los menores en pobreza severa. En segundo lugar, simulamos tres aumentos de la cuantía de la PHC: se dobla (pasa de 24,2 a 48,5 euros anuales), se cuadruplica (pasa a 97 euros mensuales) y se multiplica por seis (pasa a 145,5 euros mensuales, acercándose al nivel de la prestación alemana). Consideramos también el escenario en el que la prestación por hijo a cargo se cuadruplica y el umbral para recibirla pasa de 12.740 euros a 20.000 euros, lo que aumenta en un millón el número de menores perceptores de la prestación. En tercer lugar, manteniendo la prestación actual por hijo a cargo simulamos la implantación de una prestación universal por hijo defendida por diversos análisis como herramienta clave para combatir la pobreza infantil y que ha sido evaluada en distintos países por autores como Levy (2003), Matsaganis *et al.* (2006, 2007) y Levy *et al.* (2009, 2013). Esta prestación es similar a la que evaluaron Cantó y Ayala (2014) y consiste en una transferencia anual a las familias de 1.200 euros por menor (100€/mes), alrededor de la media de una prestación universal por hijo en los países de la Unión Europea. Consideraremos también una simulación en la que esta prestación se convierte en tributable y se suma a la base imponible del IRPF, reduciendo su coste presupuestario por el aumento de la recaudación del impuesto.

Gráfico 5. Perceptores (número de hogares y personas) y gasto anual potencial de cada política (millones de euros), 2017



Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Para valorar la eficacia de las distintas políticas o reformas de políticas, mediremos los cambios que implicarían en la pobreza infantil por tipologías familiares utilizando la metodología de medición de la pobreza de la Unión Europea: el porcentaje de menores cuyos hogares tienen un nivel de ingresos inferior a un umbral de pobreza y otro indicador que mide la intensidad de esa pobreza.

El umbral de la pobreza se define, siguiendo la metodología de EUROSTAT, como el 60% de la mediana de la renta disponible ajustada a la dimensión del hogar, lo que en 2017 suponía unos 18.400 euros anuales para un hogar de dos adultos y dos menores de 14 años. La intensidad de la pobreza se obtiene midiendo la distancia entre los ingresos de los pobres y el umbral de la pobreza, de manera que si todos los menores pobres carecieran de ingresos, la intensidad de su pobreza sería máxima y ese porcentaje alcanzaría el 100%.

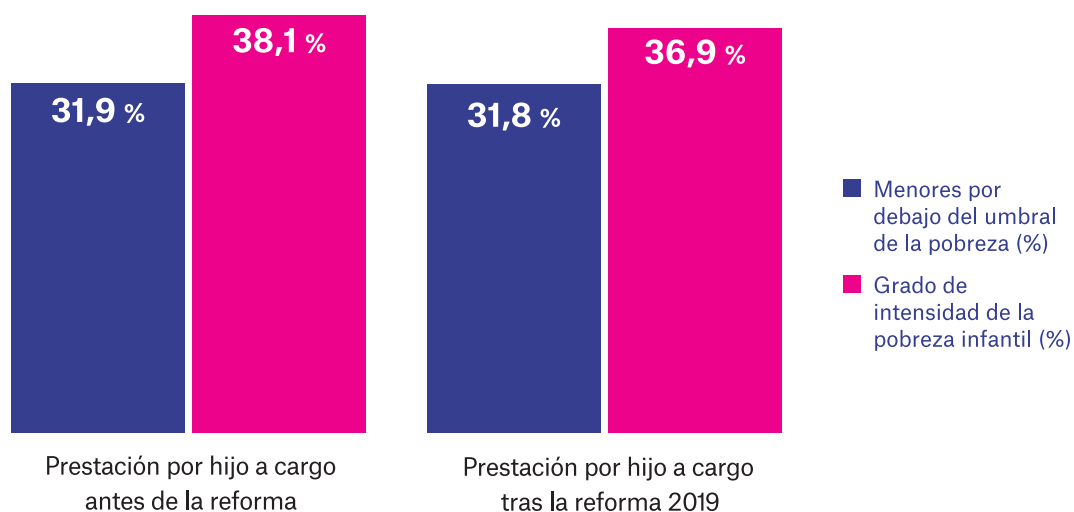
En el gráfico 5 presentamos los primeros resultados de todas estas simulaciones de prestaciones, con la información del número de perceptores y el gasto adicional de cada política. El simulador ajusta bien tanto el número de beneficiarios de la prestación por hijo en 2017 como la recaudación. Los beneficiarios reales de la PHC, según el INSS, son 1.590.000 hogares (tabla 3), y el simulador prevé que la reciban prácticamente 1.400.000 hogares. En cuanto a la estimación del gasto en la prestación, el simulador también ajusta bastante bien pues, a pesar de la dificultad de identificar correctamente a los perceptores de la prestación por discapacidad a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, estimamos que el gasto en la PHC sería de unos 1.375 millones de euros, el gasto efectivo en 2017 fue de 1.470 millones de euros. La medida que llega a más beneficiarios entre la población con menores es obviamente la prestación universal, ya que beneficiaría a más de cinco millones de

hogares, y, si fuera tributable, tendría un coste adicional de 8.000 millones de euros en el presupuesto (9.773 millones menos 1.375 millones de gasto en la PHC actual).

¿Qué hemos mejorado en 2019?

Como explicamos en el gráfico 6, la reforma gubernamental de la PHC llevada a cabo en 2019 ha supuesto un aumento de la cuantía de la prestación de un 17% (de 24,2 a 28,4 euros mensuales por menor) para los hogares con ingresos bajos, y de un 100% para aquellos con ingresos muy bajos (de 24,2 a 49 euros por menor), lo que eleva el número de hogares perceptores en un 5% y el gasto en la prestación en un 66%. Esta política es un paso en la buena dirección, pero su eficacia para reducir la pobreza infantil es limitada ya que prácticamente no ha disminuido el porcentaje de menores que están por debajo del umbral de la pobreza: de un 31,9 a un 31,8% después de la reforma. Sin embargo, la reforma sí reduce la intensidad de la pobreza de los menores, aunque todavía poco: de un 38,1 a un 36,9%.

Gráfico 6. Menores bajo el umbral de la pobreza y grado de intensidad de la pobreza infantil antes y después de la reforma de la prestación por hijo a cargo de 2019



Nota: el umbral de la pobreza se define, siguiendo la metodología de EUROSTAT, como el 60% de la mediana de la renta disponible ajustada a la dimensión del hogar. Y la intensidad de la pobreza se obtiene midiendo la distancia entre los ingresos de los pobres y el umbral de la pobreza, de manera que si todos los menores pobres carecieran de ingresos, la intensidad de su pobreza sería máxima y ese porcentaje alcanzaría el 100%.

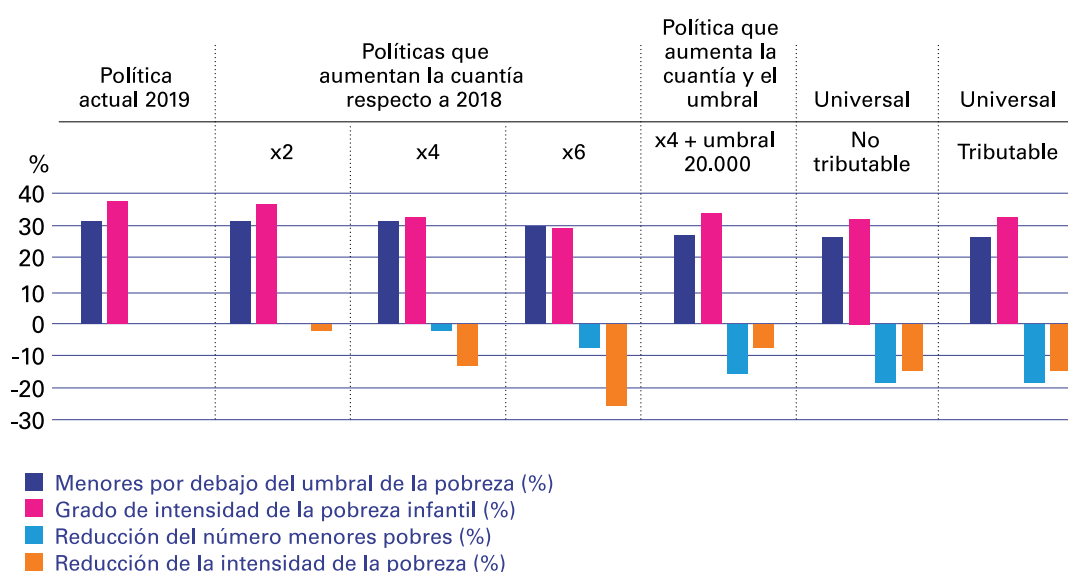
Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

¿Qué cambia si aumentamos la cuantía o la cobertura de la PHC?

El incremento de la cuantía de la prestación a niveles cercanos a los 100 euros mensuales y hasta los 145 euros mensuales (PHC x4 y PHC x6) aumenta la eficacia de la prestación por hijo a cargo para reducir la intensidad de la pobreza, con un coste presupuestario moderado (gráfico 7). En concreto, la política que multiplica por 6 la cuantía de la prestación es la que consigue reducir más la intensidad de la pobreza: de un 37 a un 26,4% (una reducción de más de un 25%).

En consecuencia, si nuestro principal objetivo es reducir la intensidad de la pobreza, la política más eficiente en cuanto al coste y la eficacia sería la prestación condicionada por ingresos de unos 145 euros mensuales por hijo (PHC x6). Esta política tendría un coste presupuestario adicional 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 un 2,6% la intensidad de su pobreza. Esta prestación la recibirían 1,6 millones de hogares en los que viven 6,3 millones de personas.

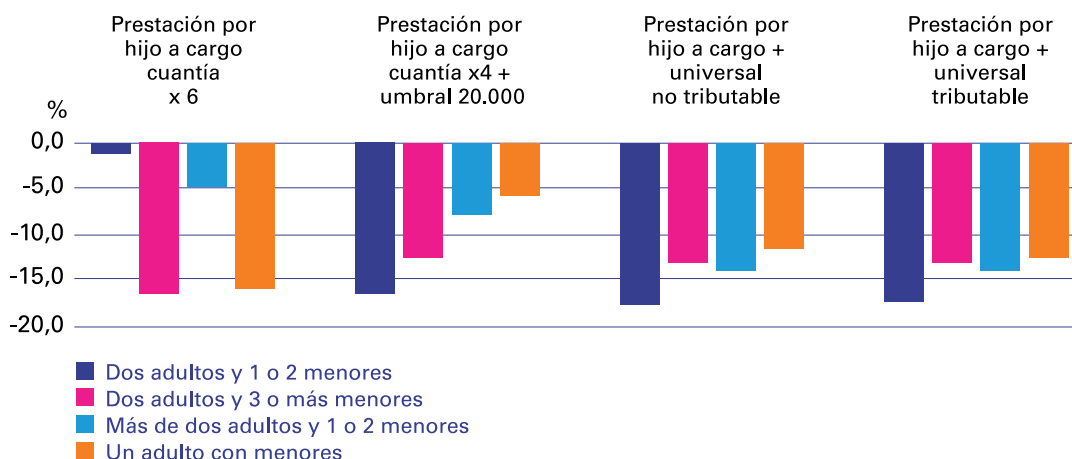
Gráfico 7. Menores bajo el umbral de la pobreza, grado de intensidad de la pobreza infantil y su reducción después de aplicar cada una de las políticas (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Si nuestro objetivo es reducir el número de menores por debajo del umbral de la pobreza, más que la intensidad, la prestación condicionada que multiplica la cuantía por cuatro hasta alcanzar los 97 euros mensuales por menor, y amplía la cobertura aumentando el valor de la condición de ingresos de unos 12.740 a 20.000 euros, es la más eficiente en cuanto al coste y la eficacia. Esta política tendría un coste presupuestario moderado, un incremento adicional del gasto actual de 3.200 millones de euros, pero sin duda que es la más eficiente para reducir el número de menores pobres: por cada mil millones de euros de gasto se reduciría en 1,3 puntos el porcentaje de menores pobres y un 1% la intensidad de su pobreza. Esta prestación la recibirían 2,5 millones de hogares en los que viven 9,5 millones de personas.

Gráfico 8. Reducción porcentual del número de menores bajo el umbral de la pobreza por tipos de hogar tras implantar cada una de las políticas (respecto de la situación actual), 2017

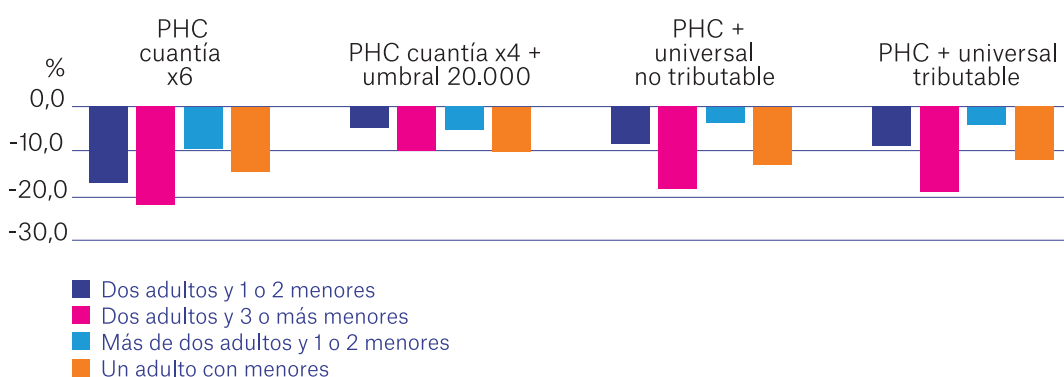


Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Cada una de estas políticas no afectaría a todos los menores por igual, pues dependiendo de su diseño mejorarían la incidencia o la intensidad de la pobreza de los menores en distintos tipos de hogar y edades diferentes.

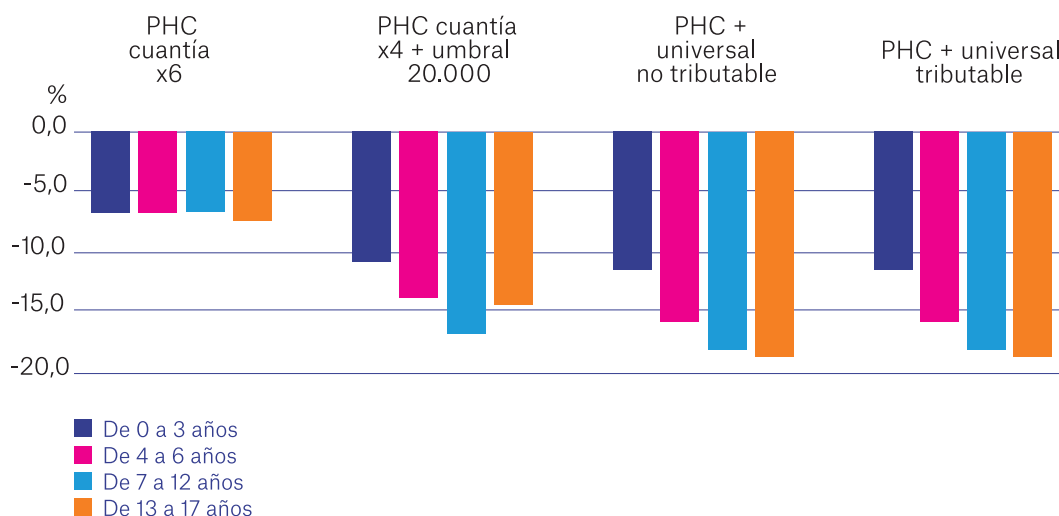
Nuestros resultados confirman que una política que aumente la cuantía y no tanto la cobertura (como la PHC x6) reduciría más la incidencia de la pobreza en los menores que viven en hogares monoparentales y en familias numerosas. Por el contrario, las políticas que aumentan la cobertura además de aumentar la cuantía reducirían más la pobreza de menores en hogares con dos o varios adultos y uno o dos menores (gráfico 8). Si nos fijamos en la intensidad de la pobreza, una política que aumente la cuantía (PHC x6) favorece sobre todo a las familias numerosas (hogares con dos adultos y 3 o más menores) y a los hogares con dos adultos y 1 o 2 menores, y menos a los hogares monoparentales o con más de dos adultos (gráfico 9). En cambio, las políticas que aumentan la cobertura reducen principalmente la intensidad de la pobreza en las familias numerosas y los hogares monoparentales.

Gráfico 9. Reducción porcentual de la intensidad de la pobreza por tipos de hogar tras implantar cada una de las políticas (respecto de la situación actual), 2017



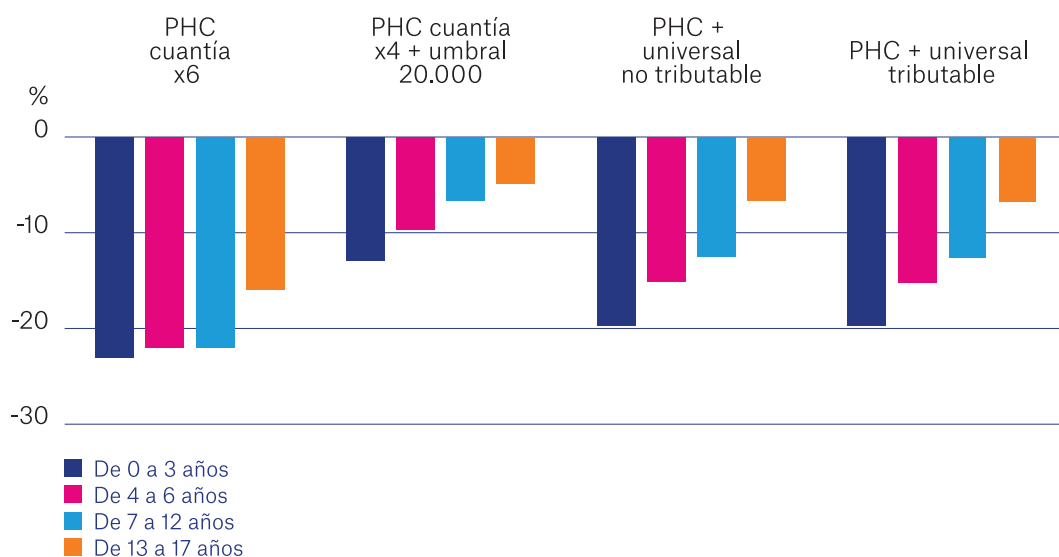
Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Gráfico 10. Reducción porcentual del número de menores bajo el umbral de la pobreza por edad tras implantar cada una de las políticas (respecto de la situación actual), 2017



Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Gráfico 11. Reducción porcentual de la intensidad de la pobreza por edad tras implantar cada una de las políticas (respecto de la situación actual), 2017



Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

Finalmente, en cuanto a la edad de los menores, nuestros resultados apuntan a que una política que aumente la cuantía y no tanto la cobertura (como la PHC x6) reduciría la pobreza de los menores de todas las edades prácticamente por igual (un 6-7%). Por el contrario, las políticas que aumentan la cobertura además de aumentar la cuantía reducirían más el porcentaje de menores mayores de 6 años que están por debajo del umbral de la pobreza. Si nos fijamos en la intensidad de la pobreza, una política que aumente la cuantía (PHC x6) favorece sobre todo a los menores de 12 años, mientras que las políticas que aumentan la cobertura consiguen reducir más la intensidad de los de menor edad (0-3) y, progresivamente, menos la que sufren otros menores de mayor edad.

3.3. ¿Qué cambia si convertimos la prestación en universal?

A medida que aumentamos el número de perceptores de la prestación por hijo se incrementa el coste de cada reforma, por ello las políticas universales son significativamente más costosas que el resto. En cualquier caso, para valorar ajustadamente los costes de implantación de cada una de ellas habría que calcular también los potenciales costes de control y administración, junto con la dimensión potencial del fraude al declarar los ingresos y una estimación del mayor o menor acceso por las dificultades prácticas para solicitarlas.

A grandes rasgos, como podemos apreciar en el gráfico 5, la política más cara es 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 se muestran como las más adecuadas si, además de reducir la pobreza infantil y su intensidad, se pretende compensar a todas las familias por el coste de la crianza de los hijos, lo cual, a medio plazo, podría redundar en un aumento generalizado de la fecundidad.

5

Conclusiones

1. España es uno de los países de la Unión Europea con tasas de riesgo de pobreza infantil más altas. En 2017 uno de cada tres menores de edad estaba en riesgo de pobreza, lo que sitúa a nuestro país entre los más afectados por este problema, que son Italia, Hungría, Lituania Grecia, Bulgaria y Rumanía. El aumento de la pobreza infantil durante la Gran Recesión está ligado a la carencia de una red estable y potente de políticas públicas de garantía de rentas que permitan 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 período de tiempo.
2. Existe una clara relación positiva entre el 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 de la Unión Europea son también los que realizan un menor esfuerzo presupuestario en estas transferencias. El nivel de gasto en políticas familiares de España está 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 ha llevado a cabo una reforma de la PHC que aumenta su cuantía para todos los perceptores y dobla la de aquellos hogares con menores en pobreza severa.
3. El diseño concreto de las políticas que promueven la mejor redistribución de ingresos por tipologías familiares y mantienen las tasas de pobreza infantil en 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 UE, 17 cuentan con prestaciones universales por hijo consistentes 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 solo tienen prestaciones específicas para la infancia, cuyo objetivo es 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.

4. 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 ayudas por hijo condicionadas por bajos ingresos son más efectivas para reducir la pobreza infantil que las universales, sobre todo si su cuantía es alta y el umbral de ingresos, medio-alto. Es importante señalar que estas medidas tienen otras desventajas relevantes, como una mayor complejidad en la puesta en marcha por parte de la Administración, 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.
5. Tanto en Alemania como en Reino Unido las prestaciones universales por hijo se gestionan a partir de una solicitud de los interesados a través de entidades relacionadas con el sistema de Seguridad Social, como el INSS español. En la implantación del cheque bebé en España, la colaboración entre el INSS y la Agencia Tributaria como entidad pagadora ya posibilitó el pago de la prestación única por nacimiento a más de 400.000 familias. La implantación de una prestación universal podría ser gestionada de forma análoga.
6. Durante el período de crecimiento económico previo a la crisis, las comunidades autónomas desarrollaron un importante número de prestaciones por hijo condicionadas por ingresos, adicionales a la PHC, que llegaron a tener un importante número de perceptores en comunidades como Cataluña, Asturias o Cantabria. Sin embargo, el inicio de la crisis en 2008 obligó a recortar o eliminar la mayoría de ellas. Actualmente, ocho de las comunidades autónomas tienen prestaciones monetarias por hijo paralelas a las estatales. Estas ayudas van dirigidas a las familias numerosas o a partos o adopciones múltiples, y en su mayoría están condicionadas a los ingresos familiares.
7. En un ejercicio de simulación de políticas a partir de una herramienta que nos permite realizar la comparación de los resultados de nuestras reformas con los del actual sistema, teniendo en cuenta las interacciones de esa política específica con el resto de las prestaciones y el impuesto directo sobre la renta que está en vigor, concluimos que si nuestro principal objetivo es reducir la intensidad de la pobreza, la política más eficiente en cuanto al coste y la eficacia sería la prestación condicionada por ingresos de unos 145 euros mensuales por hijo (PHC x6). Si nuestro objetivo es reducir el número de menores por debajo del umbral de la pobreza, más que la intensidad, la prestación condicionada que multiplica la cuantía por cuatro hasta alcanzar los 97 euros mensuales por menor, y amplía la cobertura aumentando el valor de la condición de ingresos de unos 12.740 a 20.000 euros, es la más eficiente en cuanto al coste y la eficacia.
8. La implementación de estas reformas tendría diferente impacto sobre la incidencia y la intensidad de la pobreza de los menores, independientemente de

la edad y del tipo de hogar en que viven. Una política que aumente la cuantía y no tanto la cobertura reduciría más la incidencia de la pobreza en los menores que viven en hogares monoparentales y en familias numerosas, mientras que las políticas que añaden aumentos a la cobertura reducirían más la pobreza de los menores en hogares con dos o varios adultos y uno o dos hijos. En cuanto a la intensidad, las políticas que aumentan la cuantía favorecen más a las familias numerosas y los hogares con dos adultos y uno o dos menores, y menos a los hogares monoparentales o con más de dos adultos, mientras que las que aumentan la cobertura reducen más la intensidad de las familias numerosas y de los hogares monoparentales.

9. Nuestros resultados apuntan a que la reforma de la PHC de 2019 es solo un pequeño paso, aún insuficiente, para reducir la incidencia y la intensidad de la pobreza de las familias con hijos, ya que reduce solo ligeramente el riesgo de pobreza infantil y adulta, y la desigualdad de rentas entre la población que vive en hogares con menores.
10. No es una sorpresa comprobar que las políticas universales, tanto la no tributable como la que tributaría en el impuesto sobre la renta, son muy eficaces en la reducción del riesgo de pobreza infantil, pero son más costosas en términos presupuestarios. Estas políticas tienen la ventaja de su simplicidad en la puesta en marcha por parte de la Administración y menores costes de control, además de una mayor capacidad para conseguir que las ayudas efectivamente lleguen a sus potenciales perceptores. Asimismo, son más adecuadas si, además de reducir la pobreza infantil y su intensidad, se pretende compensar a todas las familias por el coste de la crianza de los hijos, lo cual, a medio plazo, podría redundar en un aumento generalizado de la fecundidad.

Bibliografía

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

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.

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.

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.

**Observatorio
Social**
de "la Caixa"



Fundación "la Caixa"
