

Abril 2020

Document
tècnic
de l'informe:
**Els efectes
redistributius
de les
polítiques
familiars**

Olga Cantó
Andrea Sobas
Universitat d'Alcalà



Crèdits

**Observatori Social
de “la Caixa”**

**Fundació Bancària
“la Caixa”, 2018
Plaça de Weyler, 3
07001 Palma**

ISBN: 978-84-9900-269-9

La Fundació Bancària “la Caixa”
no s’identifica necessàriament
amb l’opinió dels autors
d’aquesta publicació.

Sumari

03	Introducció
05	Fins a quin punt les transferències públiques redistribueixen els ingressos dels diferents tipus de famílies?
08	Quines polítiques tenen els països de la Unió Europea per reduir la pobresa infantil?
17	Quines polítiques necessitem per a redistribuir millor els ingressos per tipologies familiars i reduir la pobresa infantil a Espanya?
25	Conclusions

1

Introducció

En les últimes dues dècades hi ha hagut importants canvis demogràfics, laborals i socioeconòmics als països rics que han causat un notable augment de la vulnerabilitat social de la infància, un augment de la desigualtat de renda entre les famílies amb fills i, com a conseqüència, una tendència a l'alça de les taxes de pobresa infantil. La crisi econòmica i financera de l'any 2008 no ha fet més que exacerbar aquesta tendència. A Espanya, on les taxes de pobresa infantil ja eren més altes que a molts països de la Unió Europea abans de la crisi, l'augment de les taxes de pobresa de les famílies en l'última dècada ha estat molt gran.

A grans trets, les polítiques de transferències monetàries es poden dividir en dos tipus a partir del seu disseny: polítiques universals i polítiques condicionades al fet que la llar tingui uns ingressos baixos (anomenades també «focalitzades» o «amb límit d'ingressos»). Les primeres són transferències monetàries a tota la població i no exigeixen requisits de capacitat econòmica als perceptors potencials. Les segones són transferències monetàries a una part de la població i exigeixen que la llar on viu el perceptor potencial no superi un nivell determinat de renda o de riquesa per poder-les rebre. S'han fet diversos estudis per discernir quin d'aquests dos dissenys resulta més eficaç per reduir la pobresa i la desigualtat en diferents contextos institucionals.

La feblesa de les polítiques públiques destinades a les famílies és una de les principals causes de la fràgil xarxa de seguretat del nostre estat del benestar. Aquesta fragilitat del nostre sistema ha estat compensada, com passa en altres països del sud d'Europa, per la xarxa familiar: la primera –i molt sovint l'única– xarxa de seguretat per a moltes llars durant la crisi econòmica. En contrast amb Espanya, una de les polítiques familiars més generalitzades a la majoria de països d'Europa és una prestació universal per fill, finançada amb impostos generals o bé amb cotitzacions socials. Aquesta política, amb quanties més o menys elevades, és vigent a tots els països de la UE llevat de nou, i són precisament aquests nou països els que registren les taxes més altes de pobresa infantil del continent.

El nostre objectiu en aquest treball és identificar quines característiques hauria de tenir una prestació monetària per fill prou eficaç per reduir la incidència i la intensitat de la pobresa de les famílies amb fills a Espanya. La nostra anàlisi permetrà trobar resposta a preguntes com ara: quin efecte sobre la pobresa infantil podem esperar d'un augment de la quantia de la prestació per fill a càrrec? Seria més eficaç la introducció d'una prestació universal per fill semblant a la d'altres països europeus? Quant costaria posar en marxa diferents polítiques de prestacions?

2

Fins a quin punt les transferències públiques redistribueixen els ingressos dels diferents tipus de famílies?

Els dos trets principals del nostre sistema de prestacions i impostos són el considerable pes redistributiu de les pensions contributives i la gran feblesa de les prestacions condicionades per renda, i, en particular, les de caràcter familiar. El pes relatiu de les polítiques familiars en el conjunt de les polítiques socials a Espanya ha estat tradicionalment molt baix, i al començament d'aquest segle aquests recursos no arribaven ni a la meitat del que hi dedicaven altres països de la Unió Europea. En tot cas, no sols és rellevant el volum de la despesa en polítiques familiars, sinó com s'organitza el sistema de prestacions i deduccions impositives. Aquestes polítiques consisteixen essencialment en desgravaments fiscals estatals i autonòmics, rendes mínimes de les comunitats autònomes i una prestació monetària estatal per fill condicionada per ingressos, la prestació per fill a càrrec (PFC).

Taula 1. Capacitat redistributiva global del sistema de prestacions i d'impostos per tipus de llar a cinc països de la Unió Europea, 2017

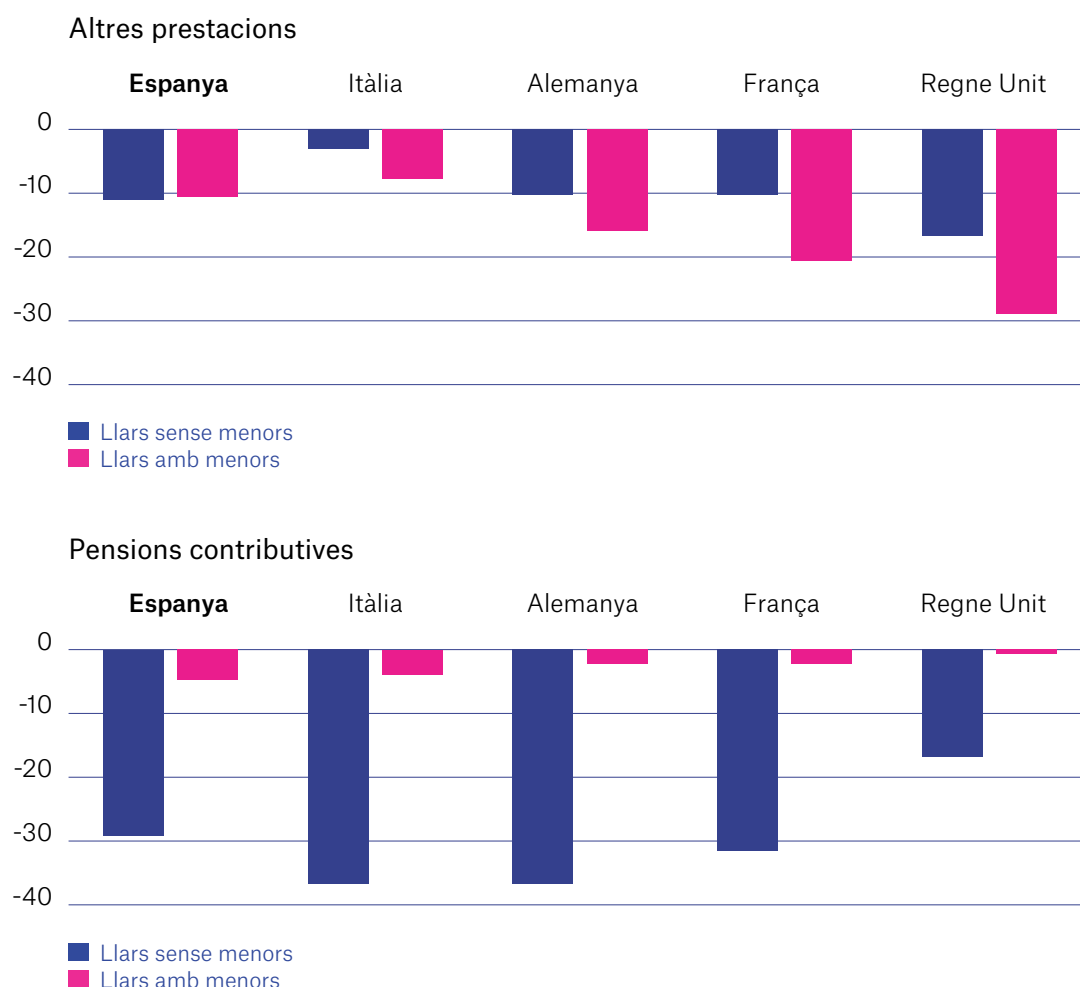
	Espanya	Itàlia	Alemanya	França	Regne Unit
Llar sense menors	44.2%	49.0%	51.9%	48.5%	38.1%
Llar amb menors	23.5%	26.1%	31.3%	32.8%	39.6%
Totes les llars	41.4%	41.4%	46.9%	42.9%	38.1%

Font: EUROMOD H 1.0+.

La taula 1 presenta els resultats sobre la capacitat redistributiva global del sistema d'impostos i de prestacions espanyol en perspectiva comparada. Aquests resultats indiquen que la capacitat redistributiva de les llars amb fills menors dependents és clarament inferior a la d'altres sistemes europeus com l'alemany, el francès, el britànic i fins i tot l'italià. El Regne Unit aconsegueix reduir la desigualtat d'ingressos entre les

famílies amb menors d'edat gairebé el 40%, França i Alemanya una mica més del 30% i Espanya només un 23%.

Gràfic 1. Capacitat redistributiva del sistema de prestacions per polítiques i per tipus de llar a cinc països de la Unió Europea, 2017



Font: EUROMOD H 1.0+.

En aquest context, convé demanar-nos quines són, a cada país, les prestacions que més aconsegueixen reduir la desigualtat de les llars amb menors dependents. Al gràfic 1 mesurem la capacitat redistributiva de les pensions contributives i les altres polítiques de transferències. Els resultats diuen que, si no tinguéssim en compte la funció de les pensions contributives, la capacitat redistributiva del nostre sistema estaria encara més lluny de la dels països de la Unió Europea, la qual cosa indica que, a part de les pensions contributives, el nostre sistema de prestacions i impostos redistribueix ben poc cap a les famílies joves amb fills dependents. Com podem apreciar, aquestes prestacions tenen un valor limitat en la compensació dels ingressos de les llars amb menors. El problema, especialment a Espanya, és que altres polítiques de transferències com ara les prestacions per desocupació o altres transferències redueixen només 10 punts percentuals la desigualtat d'ingressos a les llars amb menors (a Itàlia fins i tot una mica menys, el 7,6%). Al Regne Unit, França i Alemanya, altres prestacions diferents de les pensions contributives redueixen la desigualtat de

rendes de les llars amb menors molt més que no pas a Espanya: el doble a França i el triple al Regne Unit.

Taula 2. Capacitat global del sistema de prestacions i d'impostos de reduir la pobresa per tipus de llar a cinc països europeus, 2017

		% pobres abans	% pobres després	% reducció pobresa
Espanya	Llars sense menors	48.9%	17.4%	64.4%
	Llars amb menors	35.5%	28.0%	21.2%
	Totes les llars	43.1%	22.0%	48.9%
Itàlia	Llars sense menors	48.0%	14.9%	69.0%
	Llars amb menors	27.0%	21.7%	19.7%
	Todos los hogares	39.4%	17.6%	55.3%
França	Llars sense menors	45.1%	12.6%	72.2%
	Llars amb menors	22.5%	12.6%	44.2%
	Totes les llars	34.8%	12.6%	63.9%
Alemanya	Llars sense menors	45.9%	14.7%	68.0%
	Llars amb menors	17.3%	12.5%	27.8%
	Totes les llars	35.7%	13.9%	61.1%
Regne Unit	Llars sense menors	35.8%	16.0%	55.4%
	Llars amb menors	35.8%	17.8%	50.4%
	Totes les llars	35.8%	16.8%	53.1%

Font: EUROMOD H 1.0+.

Els resultats són molt semblants si en lloc d'analitzar l'impacte del sistema en la desigualtat d'ingressos, ens centrem en la seva eficàcia per reduir les taxes de risc de pobresa per tipus de llar (taula 2). Tant a Espanya com a Itàlia, el sistema de prestacions i impostos no redueix gaire el risc de pobresa de les llars amb menors: 22 i 19 punts percentuals, respectivament, unes xifres que són inferiors a la d'Alemanya (27 punts) i que se situen prou lluny de les de França i el Regne Unit (44 i 50 punts, respectivament).

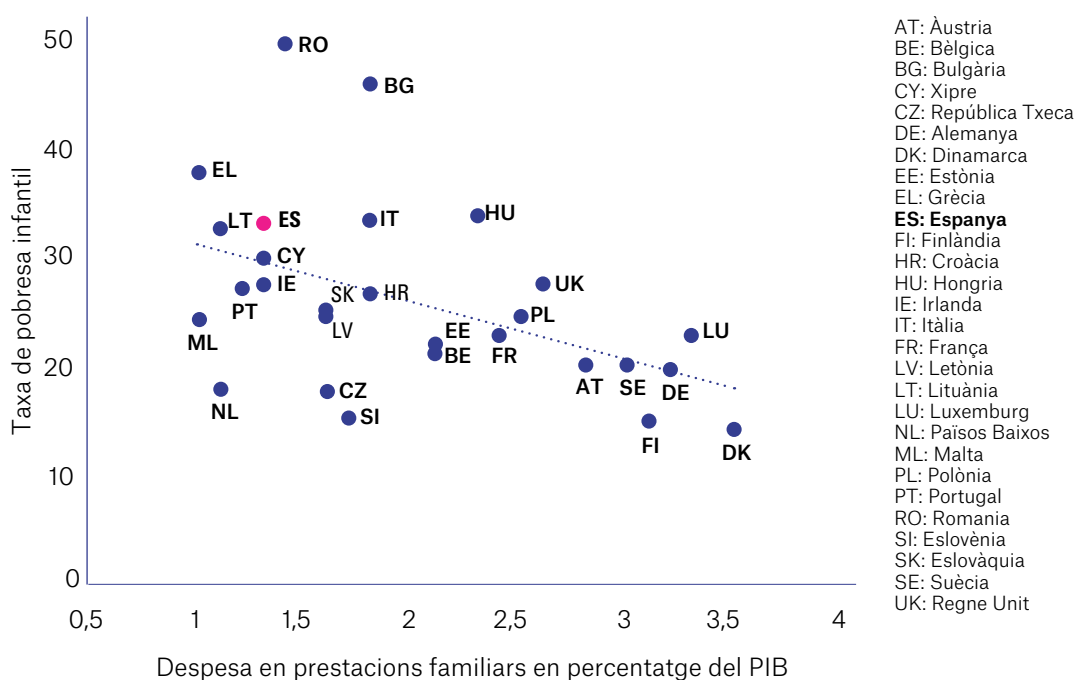
3

Quines polítiques tenen els països de la Unió Europea per reduir la pobresa infantil?

A la majoria de països del nostre entorn la criança dels menors es concep com una tasca compartida per les famílies i l'estat, perquè sembla clar que la supervivència dels estats del benestar s'ha de fonamentar en la solidaritat intergeneracional, mitjançant la qual els treballadors en actiu sustenten la població que no pot treballar. Així, doncs, els estats han de proporcionar una xarxa de protecció que sigui capaç de garantir el creixement de la població i de fer minvar la proporció de menors que creixen en situacions de pobresa, amb la finalitat de mantenir la inversió necessària que assegurï la qualitat futura del capital humà.

Si centrem la discussió en les polítiques familiars, el gràfic 2 ens confirma la relació positiva entre el nivell de risc de pobresa infantil i l'esforç econòmic públic de cada país en prestacions familiars. Comprovem que la major part de països de la Unió Europea amb taxes de risc de pobresa infantil altes són també aquells que fan un esforç pressupostari més baix en transferències adreçades a les famílies. Per tant, països com ara Dinamarca, amb un nivell alt de despesa en prestacions familiars (3,5 punts del PIB), aconsegueix tenir la taxa de risc de pobresa infantil més baixa de la Unió; mentre que Espanya, que dedica menys de la meitat d'aquesta despesa (1,3 punts del PIB), té una de les taxes de risc de pobresa infantil més altes.

Gràfic 2. Percentatge de menors per sota del llindar de pobresa i despesa en prestacions familiars en percentatge del PIB als països de la UE, 2016



Font: Eurostat.

El disseny concret de les polítiques que promouen la millor redistribució d'ingressos per tipologies familiars i que mantenen les taxes de pobresa infantil a nivells baixos és diferent segons els països i els models d'estats del benestar, encara que trobem moltes coincidències en alguns aspectes clau. Dels 28 països que componen la UE el 2019, 17 disposen de prestacions universals per fill; es tracta de transferències periòdiques de quanties diverses que normalment depenen de l'edat del menor o de la composició de la llar (gràfic 3).

Establirem tres grans grups segons la quantia en paritat de poder adquisitiu (PPA): al primer hi trobem els cinc països amb prestacions més generoses, que tenen transferències mensuals de més de 110 euros: Luxemburg, Alemanya, Àustria, Irlanda i França; el segon, el grup més ampli, el formen vuit països amb prestacions que oscil·len entre 70 i 95 euros mensuals: Dinamarca, el Regne Unit, Suècia, Bèlgica, Finlàndia, Països Baixos i Estònia; i al tercer hi ha els cinc països amb ajudes més baixes, que no arriben als 70 euros: Hongria, Lituània, Eslovàquia, Letònia i Romania.

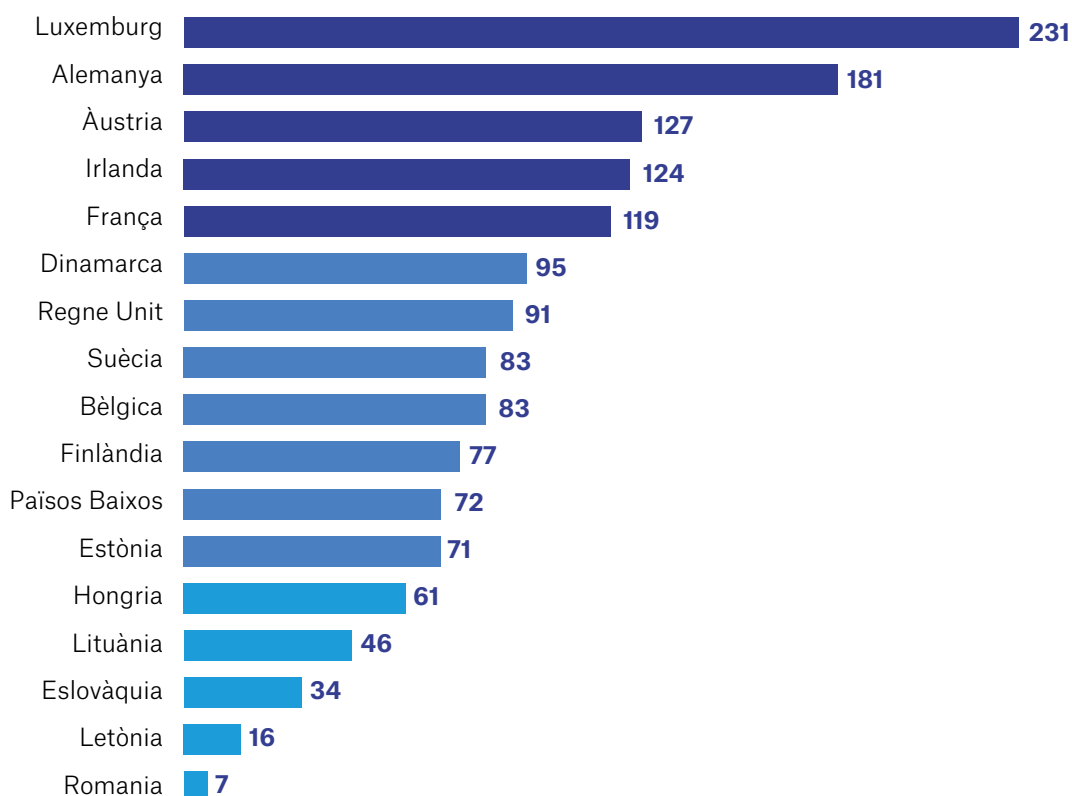
A països com Alemanya, Àustria, Bèlgica, França o Regne Unit, l'ajuda universal es combina amb prestacions focalitzades, per exemple amb un suport addicional a les famílies amb menys recursos. En el cas de França i Àustria, aquestes prestacions focalitzades es concentren en les famílies nombroses o monoparentals, les més vulnerables davant de la pobresa. Per la seva banda, els Països Baixos i Finlàndia tenen també algunes prestacions focalitzades per cobrir determinades despeses clau, com ara les sanitàries o les d'atenció de menors.

Dotze dels disset països amb transferències monetàries universals complementen aquestes transferències amb deduccions fiscals en l'impost sobre la renda personal. Això és encara més comú als països que només tenen prestacions focalitzades, ja que

la seva comesa és complementar les rendes de les famílies amb fills que no reben la prestació per fill perquè tenen un nivell de renda que supera el llindar d'ingressos. D'aquestes polítiques fiscals, se'n beneficien tots els contribuents que tinguin algun menor dependent a càrrec, excepte a Eslovàquia, Estònia i Croàcia, on hi ha restriccions segons els ingressos i el tipus de llar. Podem esmentar el cas especial d'Alemanya, perquè si bé no disposa, estrictament parlant, d'una deducció per menor a càrrec, permet que les llars triïn entre l'ajuda universal com a transferència monetària o com a deducció fiscal.

Gràfic 3. Quantia mensual de la prestació universal per fill a càrrec en paritat de poder adquisitiu, 2017 (euros).

Espanya no té aquesta prestació universal.



Nota: la xifra calculada és la prestació màxima que perceben les llars amb un sol menor d'edat. A França, la prestació és la que correspon a llars amb dos menors a càrrec. A Malta i a Xipre, encara que és universal, la prestació depèn del nivell de renda.

Font: MISSOC i Country Reports EUROMOD H 1.0+.



REQUADRE 1. BONES PRÀCTIQUES EN POLÍTIQUES DE REDUCCIÓ DE POBRESA INFANTIL: LES REFORMES DE BLAIR I BROWN AL REGNE UNIT (1997-2010)

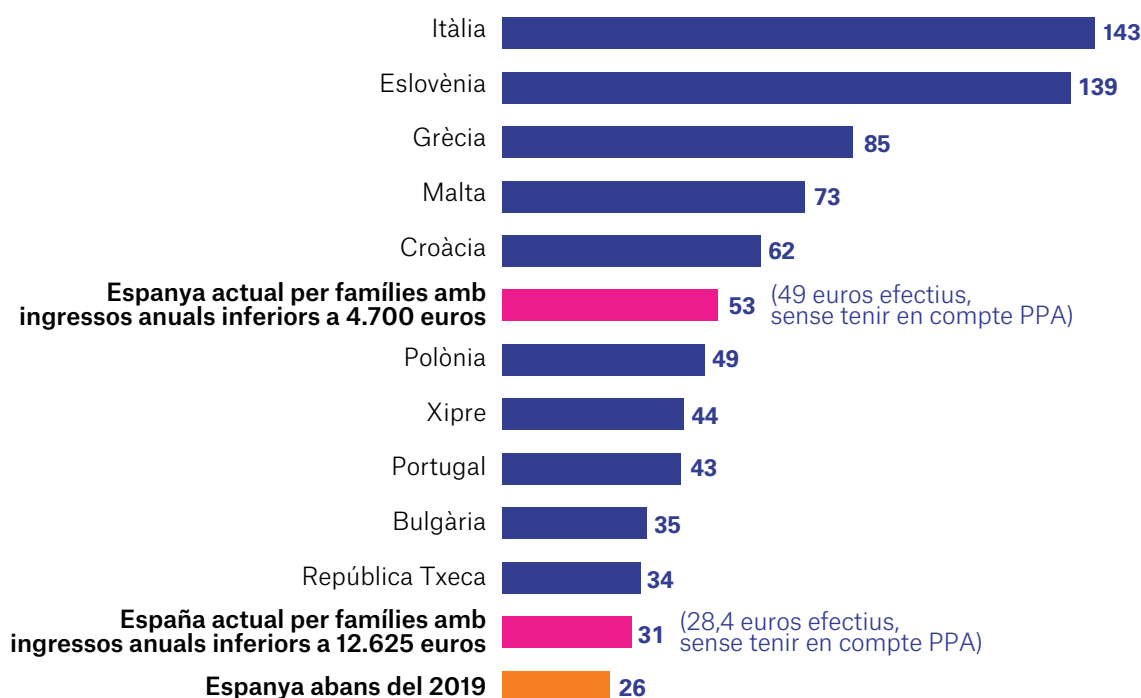
El 18 de març del 1999 el primer ministre britànic, Tony Blair, va declarar l'anomenada *War on poverty* (Guerra a la pobresa) al Regne Unit. El primer ministre laborista, que va estar al govern entre el 1997 i el 2007, va fer un discurs a Toynbee Hall, a l'est de Londres, que contenia un missatge impactant: erradicar la pobresa infantil al país en un termini de vint anys. Cap dels convidats a l'esdeveniment esperava sentir un al·legat tan clar ni una agenda tan ambiciosa de reformes per aconseguir aquest objectiu. El seu successor, Gordon Brown (2007-2010), va prometre seguir en aquesta línia, i fins i tot també es va proposar «erradicar la pobresa dels pensionistes al Regne Unit». Les polítiques socials de Blair plantejaven un increment important de la prestació universal per fill (*Child Benefit*), la introducció de la deducció de les famílies treballadores (WFTC, *Working Families Tax Credit*), la millora del salari mínim i alguns altres canvis en el sistema de prestacions i impostos.

Segons Joyce i Sibiet (2013), el risc de pobresa infantil al Regne Unit es va reduir en un 34% en el període posterior a la implantació d'aquestes polítiques, que va passar del 26,7% al 17,5% en catorze anys (des del 1997 fins al 2011). Les reformes que es van portar a terme van tenir un efecte potent des del 1999 fins al 2005 i totes les reformes van representar un augment anual de 18.000 milions de lliures de despesa en prestacions (i deduccions), la qual cosa representava un augment anual d'un 1% del PIB del Regne Unit el 2011. Alhora, hi va haver un augment d'11.000 milions de lliures anuals en les prestacions dels pensionistes. Les famílies pobres amb menors a càrrec es van beneficiar especialment de les millores en la potència redistributiva del sistema de prestacions i impostos, i també, però menys, de l'increment de l'ocupació i de la pujada del salari mínim.

Les famílies pobres amb fills van reduir el risc de pobresa gràcies a la millora anual constant de la quantia de la prestació universal per fill, que el 2010 va arribar a 20,3 lliures la setmana, i també per la introducció, la tardor del 1999, d'una deducció reemborsable per fill per a famílies treballadores (WFTC), que reemplaçava el més limitat *Family Credit* i que, posteriorment, va ser substituït per sengles deduccions reemborsables per fill i per ocupació, el *Child Tax Credit* i el *Working Tax Credit*, creades l'abril del 2003. Així mateix, aquests autors argumenten que les polítiques de l'executiu britànic van propiciar alguns canvis en la taxa d'ocupació dels pares, i això va contribuir també a reduir, almenys en un parell de punts percentuals, la pobresa infantil, a causa del menor nombre de menors que vivien en llars amb tots els adults a l'atur.

D'altra banda, no hem d'oblidar que les iniciatives de lluita contra la pobresa del govern laborista van ser més àmplies i van incloure programes amb efectes esperats a més llarg termini, com ara el *Sure Start* (un programa adreçat a pares amb fills menors de 4 anys en àrees deprimides que ofereix serveis i ajuda per a l'aprenentatge, la salut i el desenvolupament emocional i social), l'increment de l'ajuda financera per a atenció als infants, els increments de la despesa en educació i la promoció del nombre de joves que arriba a l'educació terciària. L'efecte d'aquestes polítiques es veurà a mitjà i a llarg termini.

Gràfic 4. Quantia mensual de la prestació condicionada per ingressos per menor dependent en paritat de poder adquisitiu, 2017 (euros).



Nota: a Eslovènia incloem la quantia que rep una llar aproximadament a la mediana de la distribució, al decil 5. Els dos últims decils (9 i 10) no reben prestació. A Espanya, la prestació després de la reforma del 2019 és de 49 euros mensuals (588 euros anuals) per a menors que viuen en llars en situació de pobresa severa, que en el cas d'un menor dependent són aquelles amb ingressos familiars inferiors a 4.700 euros anuals.

Font: MISSOC i Country Reports EUROMOD H 1.0+.

Onze països de la UE basen el règim d'ajudes a la infància en polítiques monetàries focalitzades per a les famílies amb ingressos més baixos. Aquest és el cas d'Itàlia, Eslovènia, Grècia, Malta, Croàcia, Polònia, Xipre, Portugal, Bulgària, la República Txeca i Espanya, com podem veure al gràfic 4.¹ És important destacar que, com passa a la República Txeca, si aquestes prestacions tenen un llindar de renda alt, poden tenir efectes redistributius semblants a una prestació universal i ser molt eficaces en la lluita contra la pobresa. Per contra, si tenen un llindar baix, com passa a Itàlia i a Espanya, poden tenir una eficàcia baixa malgrat que la quantia sigui relativament alta, com en el cas d'Itàlia (Matsaganis *et al.*, 2006; Avram i Militaru, 2015). A més a més, països com ara Eslovènia no tenen un únic llindar d'ingressos sinó diversos, i redueixen la quantia de la prestació a mesura que augmenten els ingressos familiars.

La prestació per fill focalitzada d'Espanya és avui la més baixa de la UE, i la reforma recent del 2019, encara que ha estat un pas en la bona direcció, no ha aconseguit situar-la en una posició millor; la quantia general ha augmentat de 26 a 31 euros mensuals per fill (a condició d'ingressar per sota de 12.700 euros anuals per a llars

¹ . Malta i Xipre tenen un sistema de prestacions que s'acosta a l'universal, amb pagaments decreixents segons augmenta el nivell de renda.

amb un menor dependent) i a 49 euros mensuals si la llar es troba en pobresa severa (en el cas d'un sol menor dependent, els ingressos familiars anuals es troben per sota de 4.680 euros).



RECUADRE 2. COM FUNCIONEN ACTUALMENT AQUESTES PRESTACIONS I DEDUCCIONS? COM SERIA MILLOR POSAR EN PRÀCTICA AQUESTES MESURES?

Actualment, les prestacions per fill condicionades per ingressos a Espanya les gestiona l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), i els perceptors potencials han de presentar una sol·licitud per poder-hi accedir. En aquesta sol·licitud, les famílies declaren els ingressos nets anuals de tots dos progenitors en l'exercici fiscal de l'any anterior i la seva situació laboral actual. Un cop la sol·licitud és valorada per l'administració, el pagament de les prestacions el fa l'INSS anualment, al començament del mes de juliol. Altres prestacions familiars lligades a deduccions en l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF) es vehiculen a través de l'Agència Tributària, com és el cas de la prestació (deducció) de 1.200 euros anuals per a mares treballadores amb menors de 0 a 3 anys (activa des del 2004), que s'ha estès a una prestació (deducció) també per a famílies monoparentals amb dos o més fills menors de 25 anys i a famílies nombroses. L'Agència Tributària abona mensualment aquesta prestació de manera anticipada mitjançant transferència bancària a aquells contribuents que sol·licitin el pagament com a prestació en lloc de com a deducció fiscal en la seva declaració de renda anual, que es fa el mes de juny de cada any.

A Alemanya, la prestació per fill universal s'anomena *Kindergeld* i es paga fins als 25 anys si el menor conviu amb els pares i no treballa més de 20 hores a la setmana. Alternativament, els pares poden optar per la deducció fiscal per fill; en aquest cas l'agència tributària alemanya calcula el que és més favorable, la prestació o la deducció, i l'hi aplica al contribuent. Per rebre aquesta prestació universal per fill cal haver fet una sol·licitud a l'oficina de prestacions familiars d'àmbit local a l'oficina d'ocupació (*Agentur für Arbeit*).

Al Regne Unit, la prestació universal (*Child Benefit*) per als pares amb menors dependents menors de 16 anys (o de 19 si continuen en el sistema educatiu) no tributava fins al 2013. Des d'aquesta data és tributable per a aquells pares que paguen el 40% o més del tipus marginal en l'IRPF britànic. Això representa que aquesta prestació universal es converteixi en nul·la si algun dels progenitors guanya més de 60.000 lliures l'any. Com en el cas alemany, per rebre la prestació britànica cal que els pares ho hagin sol·licitat a la Child Benefit Office o oficina de prestació per als fills. Els requisits bàsics són un certificat de naixement i una identificació personal. Addicionalment, en aquest país hi ha deduccions fiscals per fill (*Child tax credits*) que des del 2012 estan afectats per una profunda reforma progressiva del sistema de deduccions impositives per a les famílies en edat de treballar que entrarà completament en vigor el 2022. Aquest canvi implica la creació d'un únic programa anomenat Universal Credit que conjumina les prestacions per desocupació, les rendes mínimes d'inserció i les prestacions per a habitatge, juntament amb les deduccions per fill, en una eina única. El programa depèn del Department of Work and Pensions, que és un organisme semblant al nostre INSS. La filosofia fonamental d'aquesta reforma és fer el sistema més transparent i compacte, i alhora augmentar la condicionalitat de les prestacions de treballadors d'ingressos baixos i les seves parelles. Els empleats a temps parcial després de la reforma han de cercar feines de més hores o més ben pagades, i es promou que les parelles de les persones amb feines de baixa remuneració busquin una ocupació remunerada.

A Espanya, les desgravacions fiscals, tant les estatals com les autonòmiques, són una part important del sistema d'ajudes a la infància. Els treballs que han analitzat la rellevància econòmica de les diferents polítiques familiars de caràcter monetari al nostre país mostren que les polítiques de més pes econòmic són les desgravacions per fill en l'impost sobre la renda i no, com podríem pensar, les prestacions monetàries. Com que la majoria de llars situades per sota el llindar de pobresa estan exemptes de tributar en l'impost, doncs, aquestes desgravacions pràcticament no tenen incidència en la pobresa infantil.

Tenint en compte les diferències en la legislació autonòmica, tant en la quantia com en els tipus aplicables al càlcul d'aquestes desgravacions, només els contribuents amb tres fills a càrrec menors de 3 anys aconseguixen arribar a un estalvi fiscal mensual de prop de 100 euros. El més habitual és un estalvi fiscal d'uns 40 euros per fill al mes quan passen dels 3 anys. És important assenyalar que, com que no és una deducció retornable, no té efecte sobre la renda disponible de les llars amb fills més pobres.

Durant el període de creixement econòmic previ a la crisi, les comunitats autònomes van desenvolupar una quantitat important de prestacions condicionades per fill, addicionals a la PFC, que van arribar a tenir un nombre important de perceptors a comunitats com ara Catalunya, Astúries o Cantàbria. No obstant això, l'arribada de la recessió el 2008 va fer que la majoria d'aquestes prestacions es retallessin o s'eliminessin (Cantó *et al.*, 2014). Actualment, vuit comunitats autònomes tenen prestacions monetàries per fill paral·leles a les estatals. La majoria d'aquestes ajudes van adreçades a famílies nombroses o a parts o adopcions múltiples, i la majoria són de caràcter condicionat als ingressos familiars.

És remarcable la política universal que s'ha implantat al País Basc des del 2006, que és l'única que no en condiona la percepció als ingressos baixos, encara que la quantia depèn dels ingressos de la llar i oscil·la entre 400 i 900 euros anuals segons es classifiqui al nivell més alt o al més baix, respectivament. Així, doncs, en aquesta comunitat autònoma una família amb menors d'edat a càrrec percep, com a mínim, 400 euros anuals per fill, mentre que en altres territoris del país les llars amb ingressos superiors al llindar de la PFC (aproximadament 12.700 euros anuals per a llars amb un fill) no percep cap mena d'ajuda directa per fill. Només si tributa en l'IRPF i té quota suficient, es pot deduir la quantia que li correspon pel mínim per descendents.

Dels instruments de caràcter estatal a Espanya, el mínim per descendents de l'IRPF és el més important en termes de beneficiaris, com ens indica la taula 3, ja que segons les dades més recents el van rebre més de set milions de contribuents, la qual cosa confirma la idea que és l'eix fonamental del sistema espanyol d'ajudes a les famílies. La despesa anual d'aquesta política representa una mica més de 4.000 milions d'euros, més del doble que la despesa en prestacions familiars periòdiques a les famílies d'ingressos inferiors.

Altres desgravaments fiscals lligats a la família, com ara la deducció de les mares treballadores, la deducció per família nombrosa o la de descendents, representen una quantia pressupostària molt inferior, totes per sota dels 1.000 milions d'euros, la quarta part del que representa la deducció lligada al mínim per descendents.

Taula 3. Beneficiaris, despesa pressupostària anual i pes en la despesa social de diferents polítiques familiars, 2017

PRESTACIONS FAMILIARS PERIÒDIQUES			
Prestació per fill a càrrec	Beneficiaris	Despesa anual (milions)	% total despesa social
Menors de 18 anys sense discapacitat	1.277.961	358	0.13%
Menors de 18 anys amb discapacitat	120.458	116	0.04%
Fills majors de 18 anys amb discapacitat	191.959	1.000	0.37%
Total	1.590.378	1.474	0.54%
DEDUCCIONS FISCALS			
	Beneficiaris	Despesa anual (milions)	
Deducció mares treballadores (< 3 anys a càrrec)	581.254	534	
Deducció família nombrosa amb discapacitat	952.649	949	
Deducció família nombrosa	628.935	610	
Deducció descendent amb discapacitat	278.160	288	
Deducció ascendent amb discapacitat	36.575	40	
Deducció família monoparental amb 2 fills	8.979	9	
Mínim per descendents IRPF	7.507.209	4,086	

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de Treball, Migracions i Seguretat Social (2017) i SEEPROS (2016).

El càlcul del cost pressupostari del mínim per descendents s'aproxima a partir de la mitjana de desgravació que indica l'AEAT i el tipus mínim aplicable.



RECUADRE 3. LA CURTA EXPERIÈNCIA ESPANYOLA: EL «XEC NADÓ» DEL 2007

En una àmplia majoria de països europeus, la prestació universal per fill és un pagament mensual fins als 18 anys, encara que un terç fixa l'edat límit en 16 anys i, en algun cas aïllat, aquesta prestació es pot prolongar fins als 20 anys. A més a més, gairebé tots els països amb sistemes universals allarguen el període de cobrament si es fan estudis posteriors al termini fixat com a edat normal de cobrament, amb xifres força heterogènies (entre els 19 i els 27 anys), i a molts dels països no hi ha límit d'edat si els fills estan incapacitats per a l'activitat laboral. A la majoria de països de la UE –més de dues terceres parts–, la prestació no varia en cap mesura amb la renda, però sí que varia amb l'edat de cada fill i amb la quantitat de fills. Hi ha països que també reconeixen la necessitat especial de protecció de famílies en situació d'atur com a criteri per augmentar la prestació general, encara que això passa menys que la consideració de la monoparentalitat amb risc afegit.

A Espanya, aquest tipus de prestació per fill de caràcter universal només va estar vigent tres anys (des del juliol del 2007 fins al gener del 2011) i tenia dos objectius clau: reduir la pobresa infantil i augmentar la taxa de fecunditat. La prestació es va dissenyar com un pagament únic de 2.500 euros per naixement (l'anomenat «xec nadó»). La van rebre unes 450.000 famílies l'any i va tenir un cost pressupostari d'uns 1.135 milions d'euros el 2010. Les sol·licituds de la prestació les va gestionar l'INSS i els pagaments es van fer mitjançant l'Agència Tributària. Quant a la capacitat de reduir la pobresa infantil, no tenim coneixement de treballs que avaluin l'eficàcia d'aquesta mesura.

L'estudi de Cantó i Ayala (2014) ens dona algunes pistes interessants de les potencialitats de les prestacions universals per reduir la pobresa infantil a partir d'una simulació sobre la implantació d'una prestació universal per fill molt més ambiciosa que el «xec nadó» al nostre país i dissenyada com un pagament mensual de 100 euros per fill, una quantitat que es troba en la mitjana del context europeu. Els resultats indiquen que una prestació universal d'aquest tipus tindria un gran potencial per a reduir la taxa de pobresa: un 18% la infantil i un 7% l'adult. El 2014 això hauria representat que la taxa de pobresa infantil espanyola es reduís 5 punts percentuals i arribés al seu nivell més baix des del 2004 i, en termes absoluts, que més de 450.000 nens i 550.000 adults sortissin de la pobresa. A més, la prestació podria reduir significativament la taxa de pobresa de les llars monoparentals i de les famílies nombroses, i limitaria la desigualtat de rendes entre menors, un fet que rebaixaria en deu punts percentuals la distància entre la renda disponible dels que tenen renda més alta i els que la tenen més baixa. La inversió necessària per implementar una política d'aquest tipus era, segons els càlculs d'aquests autors el 2014, uns 9.400 milions d'euros el 2014, un 2% de la despesa pública total espanyola en aquell moment, o un 3,5% del total de la despesa en protecció social d'aquell any. Si s'hagués implementat, hauria augmentat en un 60% la despesa en la funció «família i infància» fins al 2,3% del PIB, la qual cosa ens hauria situat en la mitjana de la Unió Europea. Per finançar aquesta voluminosa inversió anual, és clar que es podrien suggerir diferents alternatives, una de les quals seria que la prestació fos tributable; això la faria més progressiva i en reduiria el cost per a les arques públiques.

4

Quines polítiques necessitem per a redistribuir millor els ingressos per tipologies familiars i reduir la pobresa infantil a Espanya?

El nostre objectiu en aquesta anàlisi és identificar quines característiques hauria de tenir una prestació monetària per fill perquè fos eficient i prou eficaç per assolir l'objectiu de reduir la pobresa i la desigualtat de les famílies amb fills a Espanya. Per això plantejem la simulació de diverses reformes de polítiques ja existents i també el disseny de diverses polítiques noves. L'exercici consisteix a avaluar l'eficàcia i l'eficiència de cadascuna d'aquestes polítiques respecte a la situació actual, i els resultats haurien de ser una bona guia per dissenyar prestacions familiars més eficaces que les actuals i amb un cost pressupostari que fos assumible.

En general volem respondre a preguntes com ara: quin efecte podem esperar que tingui sobre la pobresa infantil un augment en la quantia de la prestació per fill a càrrec? Seria més eficaç la introducció d'una prestació universal per fill, semblant a la d'altres països europeus? Quant costaria posar en marxa diferents polítiques de prestacions per fill?

Per a quantificar els efectes de diferents dissenys de polítiques, fem servir el model de microsimulació EUROMOD (Sutherland i Figari, 2013), que ens permet fer la comparació dels resultats d'aquestes reformes amb els del sistema actual, tenint en compte les interaccions d'aquesta política específica amb la resta del sistema de prestacions i l'impost directe sobre la renda que està en vigor. La flexibilitat d'aquesta eina permet tant avaluar l'efecte redistributiu de les polítiques ja existents a cada país, com dissenyar polítiques alternatives que permetin introduir i analitzar, de manera comparativa, l'impacte que tindrien sobre la renda disponible de les llars.

Taula 4. Política fins al 2018, política actual i diferents simulacions de polítiques hipotètiques

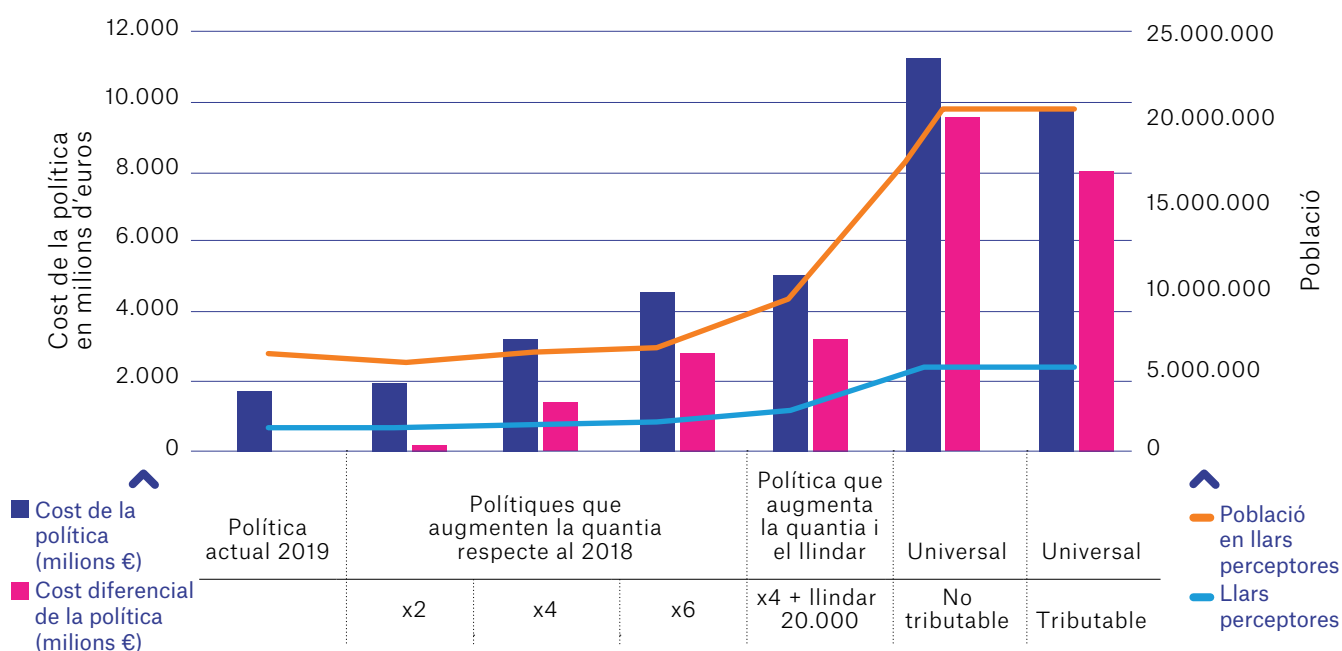
	Política 2018	Política actual 2019	Polítiques que augmenten la quantia respecte al 2018			Política que augmenta la quantia i el llindar	Universal	Universal
			x2	x4	x6	x4 + llindar	No tributable	Tributable
Quantia mensual per fill (€)	24,2	28,4 (49)*	48,5	97	145,5	97	100	100
Llindar màxim d'accés (€)	11.868	12.700 (4.700)*	12.158	12.740	13.322	20.000	-	-

Nota: el llindar màxim d'accés es defineix com la quantitat d'ingressos d'una llar amb un menor dependent que li permet rebre la prestació anual completa. El llindar màxim augmenta lleugerament amb la quantia de la prestació, perquè el disseny preveu un augment del límit en augmentar la quantia anual de la prestació.

* Indica la quantia i el llindar per a llars amb pobresa severa.

En l'exercici partirem de la situació de les polítiques abans de la reforma del 2019 i simularem set reformes diferents (taula 4). En primer lloc, simulem la reforma del 2019, que augmenta la prestació de 24,2 euros mensuals a 28,4 i a 49 euros anuals per als menors en pobresa severa. En segon lloc, simulem tres augments de la quantia de la PFC: es multiplica per dos (passa de 24,2 a 48,5 euros anuals), per quatre (passa a 97 euros mensuals) i per sis (passa a 145,5 euros mensuals, prop del nivell de la prestació alemanya equivalent). Considerem també l'escenari en què la prestació per fill a càrrec es multiplica per quatre i augmenta el llindar per a rebre-la de 12.740 euros a 20.000 euros, la qual cosa augmenta en un milió el nombre de menors perceptors de la prestació. En tercer lloc, mantenint la prestació actual per fill a càrrec, simulem la implantació d'una prestació universal per fill defensada per diverses anàlisis com a eina clau per a combatre la pobresa infantil i que ha estat avaluada en diferents països per autors com Levy (2003), Matsaganis *et al.* (2006, 2007), Levy *et al.* (2009) i Levy *et al.* (2013). Aquesta prestació és semblant a la que van avaluar Cantó i Ayala (2014) i consisteix en una transferència anual de 1.200 euros a les famílies per menor (100 euros/mes), al voltant del que seria la mitjana d'una prestació universal per fill als països de la Unió Europea. Considerarem també una simulació en què aquesta prestació esdevé tributable i se suma a la base imposable de l'IRPF, la qual cosa en redueix el cost pressupostari a causa de l'augment de la recaptació de l'impost.

Gràfic 5. Perceptors (nombre de llars i persones) i despesa anual potencial en cada política (milions d'euros), 2017



Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

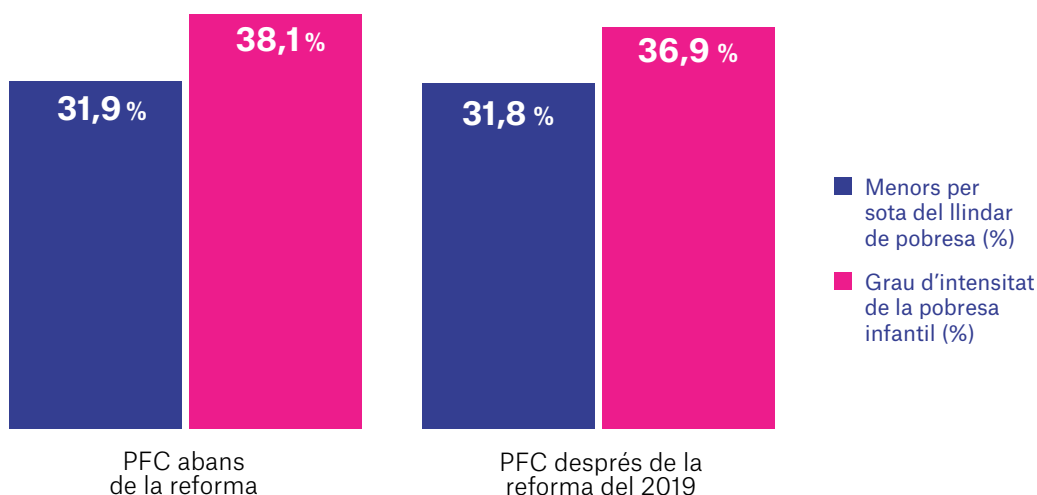
Per valorar l'eficàcia de les diferents polítiques o reformes de polítiques, mesurarem per tipologies familiars els canvis que implicarien en la pobresa infantil i farem servir la metodologia de mesurament de la pobresa a la Unió Europea: el percentatge de menors les llars dels quals tenen un nivell d'ingressos inferior a un llindar de pobresa i un altre indicador que mesura la intensitat d'aquesta pobresa. El llindar de pobresa es defineix, seguint la metodologia d'Eurostat, com el 60% de la mediana de la renda disponible ajustada per la dimensió de la llar; el 2017 això representava uns 18.400 euros anuals per a una llar de dos adults i dos menors de 14 anys. La intensitat de la pobresa es mesura com la distància entre els ingressos dels pobres i el llindar de pobresa, de manera que si tots els menors pobres no tinguessin ingressos, la intensitat de la seva pobresa seria màxima i aquest percentatge arribaria al 100%.

El gràfic 5 presenta els primers resultats de totes aquestes simulacions de prestacions amb informació de nombre de perceptors i despesa addicional en cada política. El simulador ajusta bé tant el nombre de beneficiaris de la prestació per fill el 2017 com la recaptació. Els beneficiaris reals de la PFC segons l'INSS són 1.590.000 llars (taula 3) i el simulador preveu que la rebin pràcticament 1.400.000 llars. Quant a l'estimació de la despesa en la prestació, el simulador també ajusta força bé, ja que, malgrat la dificultat d'identificar bé els perceptors de prestació amb discapacitat a partir de l'Enquesta de condicions de vida, estimem que la despesa en la PFC seria d'uns 1.375 milions d'euros i la despesa efectiva el 2017 va ser de 1.470 milions d'euros. La mesura que més estén els beneficiaris entre la població amb menors és òbviament la prestació universal, que beneficiaria més de cinc milions de llars i que si fos tributable tindria un cost addicional de 8.000 milions d'euros en el pressupost (9.773 milions menys 1.375 milions de despesa en la PFC actual).

Quines són les millores de la reforma del 2019?

Com indica el gràfic 6, la reforma governamental de la PFC que es va dur a terme el 2019 ha representat un augment de la quantia de la prestació del 17% (de 24,2 a 28,4 euros mensuals per menor) per a les llars amb ingressos baixos, i del 100% per a les llars amb ingressos molt baixos (de 24,2 a 49 euros per menor), la qual cosa augmenta el nombre de llars perceptores en el 5% i la despesa en la prestació en el 66%. Aquesta política és un pas en la bona direcció, però l'augment en l'eficàcia de la política per a reduir la pobresa infantil és limitat, ja que pràcticament no canvia el tant per cent de menors que es troben per sota del llindar de pobresa, que passa del 31,9% al 31,8% després de la reforma. En tot cas, la reforma sí que redueix més, però encara poc, la intensitat de la pobresa dels menors, que passa del 38,1% al 36,9%.

Gràfic 6. Menors sota el llindar de pobresa i grau d'intensitat de la pobresa infantil abans i després de la reforma de la prestació per fill a càrrec (PFC) del 2019



Nota: el llindar la pobresa es defineix seguint la metodologia d'Eurostat com el 60% de la mediana de la renda disponible ajustada per la dimensió de la llar. La intensitat de la pobresa es mesura com la distància entre els ingressos dels pobres i el llindar de pobresa, de manera que si tots dels menors pobres es trobessin sense ingressos, la intensitat de la seva pobresa seria màxima i aquest percentatge arribaria al 100%.

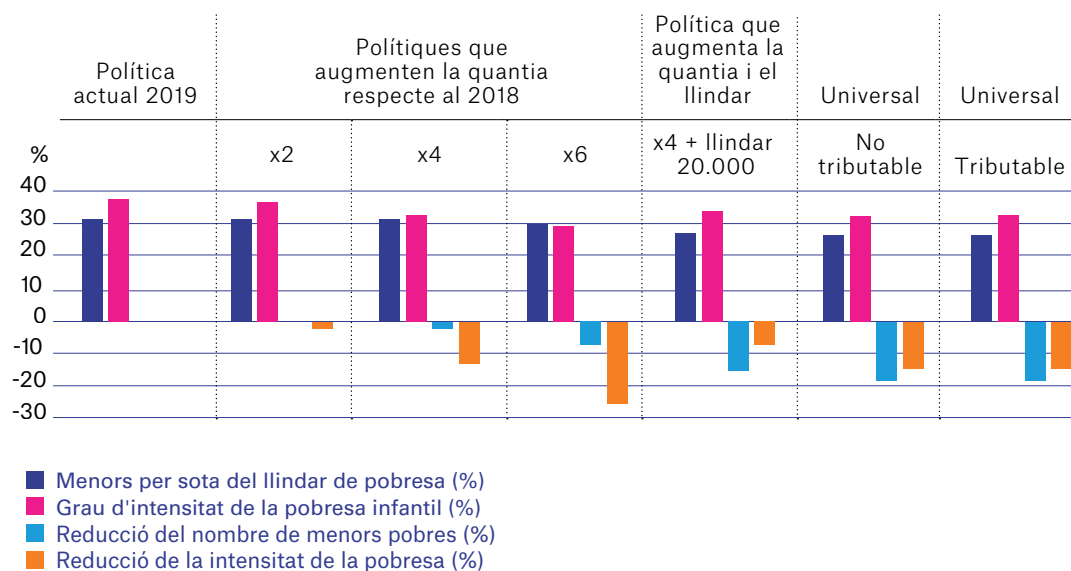
Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Què canvia si augmentem la quantia i/o la cobertura de la PFC?

L'increment de la quantia de la prestació a nivells pròxims als 100 euros mensuals i fins als 145 euros mensuals (PFC x4 i PFC x6) augmenta l'eficàcia de la prestació per fill a càrrec per reduir la intensitat de la pobresa amb un cost pressupostari moderat (gràfic 7). Concretament, la política que multiplica per 6 la quantia de la prestació és la que aconsegueix reduir més la intensitat de la pobresa, que passaria del 37% al 26,4% (una reducció de més del 25%). Per tant, si el nostre objectiu principal és reduir la intensitat de la pobresa, la política més eficient en termes de cost/eficàcia seria la prestació condicionada per ingressos d'uns 145 euros mensuals per fill (PFC x6). Aquesta política tindria un cost pressupostari addicional d'uns 2.800 milions d'euros

i per cada mil milions d'euros de despesa reduiria en 0,8 punts el percentatge de menors pobres i un 2,6% la intensitat de la seva pobresa. Aquesta prestació la rebrien 1,6 milions de llars, en les quals viuen actualment 6,3 milions de persones.

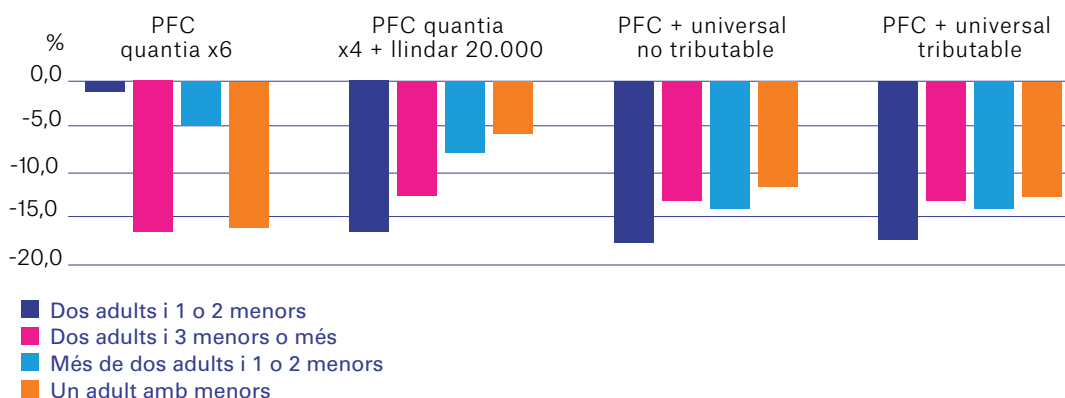
Gràfic 7. Menors sota el llindar de pobresa, grau d'intensitat de la pobresa infantil i la reducció que en resulta en aplicar-hi cadascuna de les polítiques (en percentatge)



Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Si el nostre objectiu és reduir el nombre de menors per sota del llindar de pobresa més que reduir-ne la intensitat, la prestació condicionada que multiplica la quantia per quatre, fins a arribar als 97 euros mensuals per menor, i augmenta la cobertura de manera que augmenta el valor de la condició d'ingressos d'uns 12.740 a 20.000 euros, resulta que és la més eficient en termes de cost/eficàcia. Aquesta política tindria un cost pressupostari moderat, un increment addicional de 3.200 euros respecte a la despesa actual, i seria la més eficient per reduir el percentatge de pobres: per cada mil milions d'euros de despesa es reduiria en 1,3 punts el percentatge de menors pobres i un 1% la intensitat de la seva pobresa. Aquesta prestació la rebrien 2,5 milions de llars en les quals viuen actualment 9,5 milions de persones.

Gràfic 8. Reducció percentual del nombre de menors sota el llindar de pobresa per tipus de llar després d'implantar cadascuna de les polítiques (respecte a la situació actual), 2017

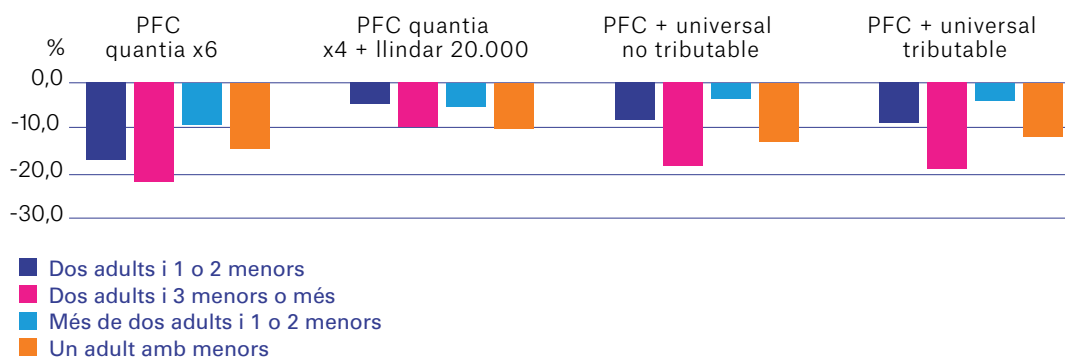


Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Cadascuna d'aquestes polítiques no afectaria tots els menors de la mateixa manera; segons com es dissenyessin millorarien la incidència i/o la intensitat de la pobresa dels menors en diferents tipus de llar i de diferents edats.

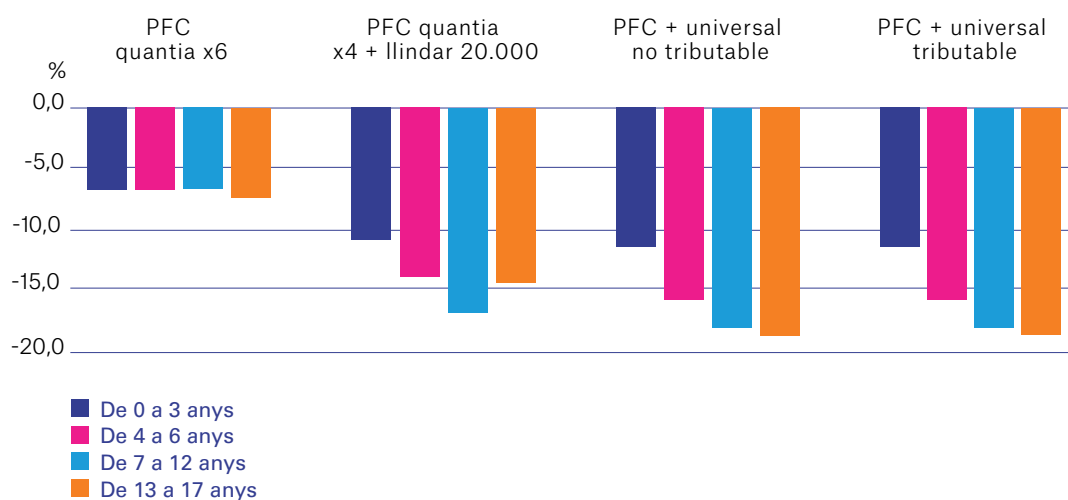
Els nostres resultats apunten al fet que una política que augmenti la quantia i no tant la cobertura (com la PFC x6) reduiria més la incidència de la pobresa en els menors que viuen en llars monoparentals i en famílies nombroses. En canvi, les polítiques que augmenten la cobertura a més d'augmentar la quantia reduirien més la pobresa dels menors en llars amb dos adults o més i un o dos menors (gràfic 8). Si ens fixem en la intensitat de la pobresa, una política que augmenti la quantia (PFC x6) afavoreix sobretot les famílies nombroses (llars amb dos adults i tres menors o més) i les llars amb dos adults i un o dos menors, i menys les llars monoparentals o amb més de dos adults (gràfic 9). En canvi, les polítiques que augmenten la cobertura redueixen principalment la intensitat de les famílies nombroses i de les llars monoparentals.

Gràfic 9. Reducció percentual de la intensitat de la pobresa per tipus de llar després d'implantar cada política (respecte a la situació actual), 2017



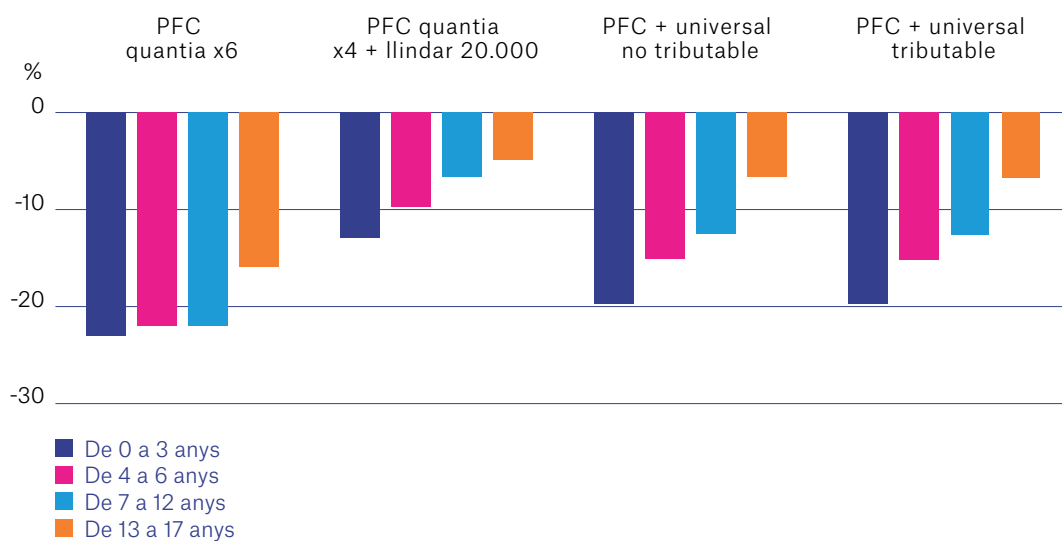
Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Gràfic 10. Reducció percentual del nombre de menors sota el llindar de pobresa per edat després d'implantar cada política (respecte a la situació actual), 2017



Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Gràfic 11. Reducció percentual de la intensitat de la pobresa per edat després d'implantar cada política (respecte a la situació actual), 2017



Font: elaboració pròpia a partir d'EUROMOD H 1.0+.

Finalment, pel que fa a l'edat dels menors, els nostres resultats ens indiquen que una política que augmenti la quantia i no tant la cobertura (com la PFC x6) reduiria la pobresa dels menors de totes les edats pràcticament igual (entorn del 6-7%). En contrast, les polítiques que augmenten la cobertura a més d'augmentar la quantia reduirien més el percentatge de menors per sota del llindar de pobresa que tenen més de 6 anys. Si ens fixem en la intensitat de la pobresa, una política que augmenti la quantia (PFC x6) afavoreix sobretot els menors de 12 anys, mentre que les polítiques que augmenten la cobertura aconseguirien reduir més la intensitat dels més menuts (0-3) i progressivament menys la pobresa que pateixen altres menors més grans.

Què canvia si convertim la prestació en universal?

A mesura que augmentem el nombre de perceptors de la prestació per fill, augmenta el cost de cada reforma, la qual cosa representa que les polítiques universals són significativament més costoses que les altres. En tot cas, per valorar ajustadament els costos d'implantació de cada política caldria calcular també els costos potencials de control i administració, juntament amb una valoració de la dimensió potencial del frau en la condició d'ingressos i una estimació de la manca d'accés per les dificultats pràctiques de sol·licitar-les.

A grans trets, com podem apreciar al gràfic 5, la política més cara és la prestació universal de 100 euros mensuals que rebrien totes les llars amb fills menors d'edat, 5,3 milions de llars, i que implicaria una despesa addicional d'uns 9.500 milions d'euros al de la PFC actual (1.750 milions d'euros). Si aquesta prestació universal tributés en l'IRPF, tindria un cost una mica inferior, uns 8.000 milions d'euros. Totes dues polítiques universals resulten ser més adequades si, a més de reduir la pobresa infantil i la seva intensitat, es pretén compensar totes les famílies el cost de criança dels fills, i això, a mitjà termini, podria desembocar en un augment generalitzat de la fecunditat.

5

Conclusions

1. Espanya és un dels països de la Unió Europea amb taxes més altes de risc de pobresa infantil. L'any 2017, un de cada tres menors d'edat al nostre país estava en risc de pobresa, la qual cosa el situa entre els països més afectats per aquest problema, juntament amb Itàlia, Hongria, Lituània Grècia, Bulgària i Romania. L'augment de la pobresa infantil durant la recessió va lligat a la manca d'una xarxa estable i potent de polítiques públiques de garantia de rendes que permetin mantenir uns nivells mínims d'ingressos quan es produeixen grans caigudes de rendes a conseqüència del dramàtic augment de la desocupació i de la precarietat laboral durant un llarg període de temps.
2. Hi ha una clara relació positiva entre el nivell de risc de pobresa infantil i l'esforç econòmic públic de cada país en prestacions familiars. La majoria de països amb nivells alts de pobresa infantil a la Unió Europea són també aquells que fan un esforç pressupostari més baix en aquestes transferències. Espanya té un nivell de despesa en polítiques familiars lluny de la mitjana europea, un nivell que és menys de la meitat de la despesa que dediquen els països amb taxes inferiors de risc de pobresa infantil. Sembla clar que les prestacions per fill a Espanya són molt baixes, malgrat que el 2019 s'ha dut a terme una reforma de la PFC que ha augmentat la quantia per a tots els perceptors i ha doblat la d'aquelles llars amb menors en pobresa severa, amb ingressos per sota d'un llindar encara més baix.
3. El disseny concret de les polítiques que promouen la millor redistribució d'ingressos per tipologies familiars i que mantenen les taxes de pobresa infantil a nivells baixos és diferent segons els països i els models d'estats del benestar, encara que hi trobem moltes coincidències en alguns aspectes clau. Dels 28 països que componen la UE, 17 disposen de prestacions universals per fill, que consisteixen en transferències periòdiques per menor d'edat de diverses quanties en funció de l'edat o de la composició de la llar. Dotze d'aquests països les complementen amb deduccions fiscals en l'impost sobre la renda personal. Això és encara més comú en aquells que només tenen prestacions focalitzades, perquè tenen l'objectiu de

complementar les rendes de les famílies amb fills que no reben la prestació per fill perquè el seu nivell de renda supera el llindar d'ingressos.

4. Si bé no és fàcil traçar un quadre precís de quins instruments de política pública són els que aconsegueixen ser els més virtuoses per reduir la pobresa i la desigualtat, els estudis més recents conclouen que les ajudes per fill condicionades per baixos ingressos resulten ser més efectives per reduir la pobresa infantil que no pas les universals, sobretot si la quantia és alta i el llindar d'ingressos és mitjà-alt. És important assenyalar que aquestes mesures tenen altres desavantatges rellevants, com ara una major complexitat en la posada en marxa per part de l'administració, costos de control més elevats, sobretot per reduir el frau en determinats col·lectius amb prevalença d'ingressos de l'ocupació per compte propi o del capital, en els quals la declaració d'ingressos a l'administració es diferenciï més dels ingressos reals de la llar.
5. Tant a Alemanya com al Regne Unit les prestacions universals per fill es gestionen a partir d'una sol·licitud dels interessats a través d'entitats relacionades amb el sistema de seguretat social, com l'INSS espanyol. En la implantació del «xec nadó» a Espanya, la col·laboració entre l'INSS i l'Agència Tributària com a entitat pagadora ja va possibilitar el pagament de la prestació única per naixement a més de 400.000 famílies. La implantació d'una prestació universal podria ser gestionada de la mateixa manera.
6. Durant el període de creixement econòmic previ a la crisi, les comunitats autònomes espanyoles van desenvolupar un nombre important de prestacions per fill condicionades per ingressos, addicionals a la PFC, que van arribar a tenir una quantitat important de perceptors en comunitats com ara Catalunya, Astúries o Cantàbria. No obstant això, l'arribada de la recessió el 2008 va fer que la majoria d'aquestes prestacions es retallessin o s'eliminessin. Actualment, vuit comunitats autònomes tenen prestacions monetàries per fill paral·leles a les estatals. La majoria d'aquestes ajudes van adreçades a famílies nombroses o a parts o adopcions múltiples, i una gran majoria són de caràcter condicionat als ingressos familiars.
7. En un exercici de simulació de polítiques a partir d'una eina que ens permet fer la comparació dels resultats d'aquestes reformes amb els del sistema actual, tenint en compte les interaccions d'aquesta política específica amb la resta de prestacions i l'impost directe sobre la renda que està en vigor, concloem que si el nostre objectiu principal és reduir la intensitat de la pobresa, la política més eficient en termes de cost/eficàcia seria la prestació condicionada per ingressos d'uns 145 euros mensuals per fill (PFC x6). Si el nostre objectiu és reduir el nombre de menors per sota del llindar de pobresa més que reduir-ne la intensitat, la prestació condicionada que multiplica la quantia per quatre – fins a arribar als 97 euros mensuals per menor – i augmenta la cobertura apujant el valor de la condició d'ingressos de 12.740 a 20.000 euros, resulta ser la més eficient en termes de cost/eficàcia.

8. La implementació d'aquestes reformes tindria un impacte diferent sobre la incidència i la intensitat de la pobresa de menors de diferents edats i que viuen en diferents tipus de llar. Una política que augmenti la quantia i no tant la cobertura reduiria més la incidència de la pobresa en els menors que viuen en llars monoparentals i en famílies nombroses, mentre que aquelles polítiques que afegeixen augments de cobertura redueixen més la pobresa de menors en llars amb dos o més adults i un o dos menors. Quant a la intensitat, les polítiques que augmenten la quantia afavoreixen més les famílies nombroses i les llars amb dos adults i un o dos menors, i menys les llars monoparentals o amb més de dos adults, mentre que les que augmenten la cobertura redueixen més la intensitat de les famílies nombroses i de les llars monoparentals.
9. Els resultats que hem obtingut apunten al fet que la reforma de la PFC del 2019 és només un petit pas, encara insuficient, per reduir la incidència i la intensitat de la pobresa de les famílies amb fills, ja que redueix només lleugerament el risc de pobresa infantil i adulta, i la desigualtat de rendes entre la població que viu en llars amb menors.
10. No és cap sorpresa que les polítiques universals, tant la no tributable com la que tributaria en l'impost sobre la renda, són molt eficaces a l'hora de reduir el risc de pobresa infantil, però són més costoses en termes pressupostaris. Aquestes polítiques tenen l'avantatge de la simplicitat en la posada en marxa per part de l'administració i costos inferiors de control, a més d'una capacitat més alta per aconseguir que les ajudes efectivament arribin als perceptors potencials. Aquestes polítiques resulten ser més adequades si, a més de reduir la pobresa infantil i la seva intensitat, es pretén compensar el cost de criança dels fills a totes les famílies, una cosa que, a mitjà termini, podria causar un augment generalitzat de la fecunditat.

Referències

Avram, S., i E. Militaru (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, EM 4/15.

Cantó, O., M. Adiego, L. Ayala, H. Levy i M. Paniagua (2014): «Going regional: the effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain», a G. Dekkers, M. Keegan i C. O'Donoghue (eds.): *New pathways in microsimulation*, Farnham, Surrey: Ashgate.

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

Joyce, R., y L. Sibieta (2013): «An assessment of Labour's record on income inequality and poverty», *Oxford Review of Economic Policy*, 29(1).

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, EM 2/03.

Levy, H., M. Matsaganis i H. Sutherland (2013): «Towards a European Union child basic income? Within and between country effects», *International Journal of Microsimulation*, 1(6).

Levy, H., L. Morawski i M. Myck (2009): «Alternative tax-benefit strategies to support children in Poland», a O. Lelkes i H. Sutherland (eds.): *Tax and benefit policies in the enlarged Europe: assessing the impact with microsimulation models*, Farnham, Surrey: Ashgate.

Matsaganis, M., C. O'Donoghue, H. Levy, M. Coromaldi, M. Mercader-Prats, C.F. Rodrigues i S. Toso (2006): «Reforming family transfers in Southern Europe: is there a role for universal child benefits?», *Social Policy and Society*, 5(2).

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

Sutherland, H., i F. Figari (2013): EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model, Institute for Social and Economic Research, EUROMOD Working Paper, EM8/13.

**Observatori
Social**
de "la Caixa"



Fundació "la Caixa"