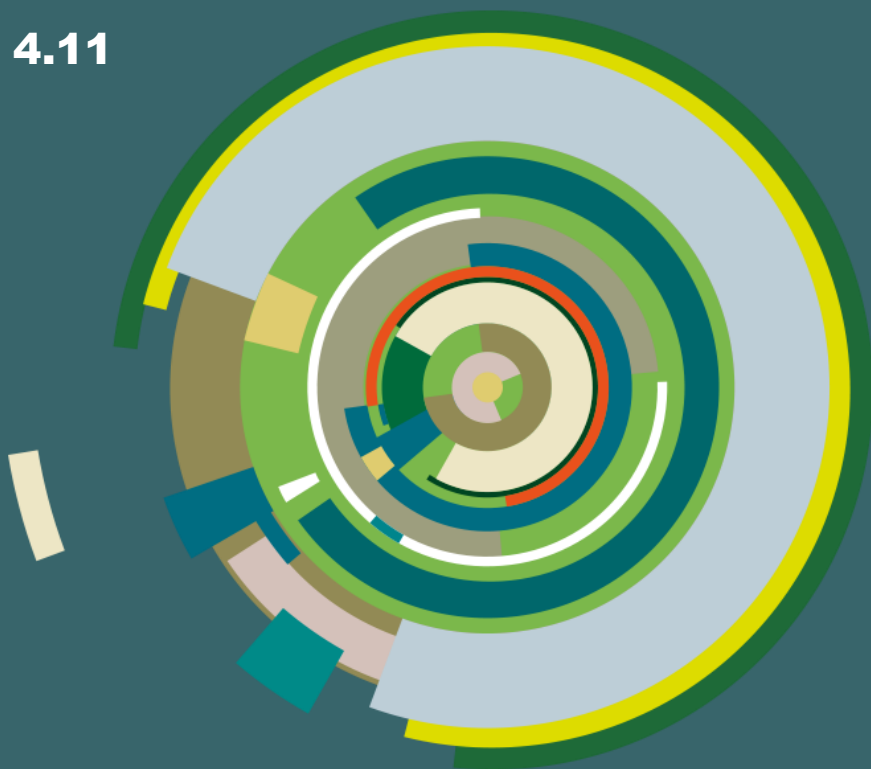




El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia

Marga Marí-Klose, Albert Julià

Universidad de Barcelona

Pablo Redondo

Universidad de Zaragoza



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

1. Inversión pública en infancia y familias: una visión comparada
2. Cobertura y generosidad de las transferencias sociales en España en hogares con niños dependientes
3. Deducciones fiscales en infancia y familias
4. Conclusiones y recomendaciones
5. Bibliografía

Introducción

Las políticas de protección a la familia y la infancia se han ido transformando considerablemente desde sus primeros pasos. Inicialmente, en muchos países, se concebían como políticas con un marcado carácter pronatalista. En la actualidad el foco se ha puesto cada vez más en responder a los denominados “nuevos riesgos sociales”. La emergencia de situaciones de vulnerabilidad derivadas de los cambios producidos en las sociedades post-industriales ha promovido la politización de aspectos relacionados con el cambio en las pautas y comportamientos familiares, la pobreza infantil, la conciliación de la vida familiar y laboral y la educación en la primera infancia. La crisis económica ha puesto de manifiesto una considerable variedad de respuestas en el entorno europeo ante los retos económicos y el sostenimiento de las políticas de bienestar. En el caso español supuso un parón repentino de algunas de las reformas que se habían introducido los años previos a la crisis, impidiendo la consolidación institucional de algunas medidas encaminadas a fortalecer la capacidad de las familias y la igualdad de género.¹ Entre el período previo a la crisis económica y a las medidas de austeridad (entre 2004 y 2010) el gasto en protección social en políticas de familia e infancia aumentó a ritmos superiores a la media europea (36%, sólo por debajo del incremento de Irlanda en la UE de los 15). Como señala Marí-Klose (2015), en un clima de optimismo económico, estas medidas representaron una desviación importante de la configuración institucional tradicional del bienestar del sur de Europa². La crisis económica supuso un enorme dique que impidió el avance y consolidación de unas políticas que aún se encontraban en fases embrionarias de su desarrollo, favoreciendo la aplicación de recortes siguiendo la estrategia de “*last-in-first-out*” (lo último que se incorpora a la agenda política es lo primero que se elimina de ella). En el presente capítulo se revisa la incidencia de la crisis

¹ Como por ejemplo favorecer la autonomía residencial de los jóvenes, promover el empleo femenino y la conciliación a través de la expansión de escuelas infantiles y el cuidado de ancianos, ayudar a las familias a través de la transferencia monetaria por nacimiento, o la ampliación y revisión de los permisos parentales.

² Además, las iniciativas impulsadas desde las Comunidades Autónomas empujaron el crecimiento del bienestar de las familias más allá de los límites establecidos a nivel central. Muchas CCAA introdujeron varias formas de tratamiento preferencial para determinados tipos de familias (ayudas directas a familias, subsidios por nacimiento o adopción, y deducciones fiscales) y recursos dedicados a ampliar los servicios sociales ofrecidos a nivel regional (Cantó *et al.*, 2012).

económica en las políticas de protección social y su influencia los niveles de renta de las familias con niños dependientes.

Es habitual señalar en la literatura sobre la materia las dificultades para precisar los contornos de lo que podemos (y no podemos) considerar como política familiar y de infancia. Pero en términos generales se asume que se trata del conjunto de medidas que tienen como objetivo facilitar la tenencia de hijos, reduciendo los costes directos, indirectos y de oportunidad que generan, y evitar que al tenerlos y educarlos se exponga a los hogares a situaciones de pobreza o de discriminación en el mercado de trabajo (Meil 2008). En ese sentido, se podrían distinguir tres instrumentos con los que se diseñan las políticas familiares: *tiempo*, *servicios* y *dinero*. Las políticas basadas en el *tiempo* se refieren a los permisos de maternidad y paternidad, las licencias parentales y otras formas de flexibilización del tiempo de trabajo. Por otro lado están los *servicios* orientados a la atención y cuidado para aliviar a los progenitores de las cargas del cuidado. Finalmente, el *dinero*, en forma de transferencias monetarias o desgravaciones fiscales para compensar los gastos adicionales asociados a la llegada de un hijo al hogar. En el presente capítulo vamos a focalizar nuestro análisis en este último aspecto, el *dinero*, acotando el período analizado a los años previos y posteriores a la crisis económica. Revisaremos los cambios que se han producido en la protección a la familia y la infancia centrándonos en dos vías básicas de canalización de los recursos económicos: las prestaciones sociales —transferencias a cargo de la Seguridad Social o de los Presupuestos Generales del Estado—, y los beneficios fiscales —es decir, los tributos por razón de cargas familiares (Flaquer, 2000).³

En primer lugar, revisamos los cambios que se han producido en los últimos años en la inversión que se hace en España en políticas orientadas a la familia y la infancia en comparación con otros países del entorno europeo. Para ahondar en esta comparativa centramos el análisis en la prestación por hijo a cargo. Se trata de una de las políticas más presentes en los países europeos, y a pesar de ello con diseños muy variables que revierten, junto a otros factores, en impactos diferenciales en las condiciones de vida de los niños. En el segundo apartado examinamos el conjunto de transferencias sociales en España, y en particular su distribución en función de distintas características de los hogares así como el peso que representan en el total de las rentas del hogar. El propósito es observar qué cambios se han producido a raíz de la crisis económica en las transferencias sociales en su conjunto y en especial en las prestaciones familiares, así como su impacto en las familias con niños dependientes. Por último abordamos la otra vía de canalización de recursos económicos hacia las familias, el sistema de desgravaciones fiscales tanto a nivel Estatal como por Comunidades Autónomas. Identificamos los cambios que se han producido a raíz de la crisis

³ Las prestaciones sociales, son transferencias monetarias que reciben los hogares para atender necesidades relacionadas con circunstancias sociofamiliares —relativas a la vivienda, la presencia de niños en el hogar, la pobreza y exclusión— y episodios vitales —desempleo, enfermedad, discapacidad, jubilación. La principal vía de administración de prestaciones es en forma de pagos a los individuos o a los hogares que reúnen ciertas condiciones preestablecidas de elegibilidad, pero hay algunos países que optan por vehicular una parte de esas transferencias —habitualmente más pequeña— mediante compensaciones o desgravaciones fiscales. Las transferencias se realizan bien mediante pagos directos, como por ejemplo las prestaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo o las compensaciones a los padres que dejan de trabajar para dedicar más tiempo a sus hijos (permisos parentales), o también mediante deducciones fiscales en el impuesto de la renta de las personas físicas u otros tipos de impuestos.

económica, y analizamos la distribución de las deducciones en función de las rentas del hogar. El capítulo finaliza con una serie de recomendaciones basadas en los resultados de los análisis realizados en los diferentes apartados cuya finalidad es proponer posibles mejoras en las políticas orientadas a la familia y la infancia.

1. Inversión pública en infancia y familias: una visión comparada

Una de las principales lagunas de nuestro sistema de protección por prestaciones monetarias es la baja cobertura y generosidad de las ayudas a familias e infancia en comparación con otros países de nuestro entorno. Según los últimos datos que aporta la OCDE (family database) correspondientes al año 2013, en España apenas gastábamos un 0,52 por ciento de nuestro Producto Interior Bruto (PIB) en transferencias monetarias en el capítulo de familias e infancia, mientras que los países de la eurozona llegaban al 1,45%. Una medida que en nuestro país alcanzaba su cifra más alta en 2009 con un 0,64 por ciento del PIB. En el apartado de beneficios fiscales destinamos el 0,13% y la media de la eurozona se sitúa en el 0,29% del PIB. Se trata de una compensación por carga familiar que también ha sido recortada considerablemente desde 2007 en que se destinaba un 0,23% del PIB. En España el grueso del gasto en familia se destina al capítulo de servicios: en este apartado nuestro país se sitúa en la media de la Eurozona con un 0,8 por ciento del PIB, una proporción que ha aumentado desde 2007 (entonces un 0,7%). Por tanto parece que nuestro talón de Aquiles de la inversión en políticas familiares se concentra en las dos vías de canalización de los recursos monetarios a las familias: las transferencias monetarias y los beneficios fiscales.⁴

Muestra de ello es la tasa de pobreza infantil que se ha mantenido a niveles elevados tanto en épocas de bonanza económica (antes de la crisis) como en periodos de recesión económica como el sucedido recientemente —desde 2005 se sitúa por encima del 26% (Eurostat). El impacto de las ayudas a familias e hijos en la reducción de la desigualdad o de la pobreza es muy bajo, a pesar de que, según un informe reciente de la Comisión Europea, es una de las prestaciones más efectivas en esta función en muchos países de la Unión Europea, especialmente en los países nórdicos (Comisión Europea 2018:88). En España, las políticas de prestaciones monetarias que tienen un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de los hogares y en la reducción de la pobreza son las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo. Como analizaremos más adelante, estas contribuyen notablemente a la reducción del riesgo de pobreza de la población adulta, aunque en menor medida de los hogares con niños. Aun así, estas prestaciones monetarias tienen un mayor impacto en el bienestar de las familias con hijos que aquellas otras dirigidas específicamente a este colectivo.

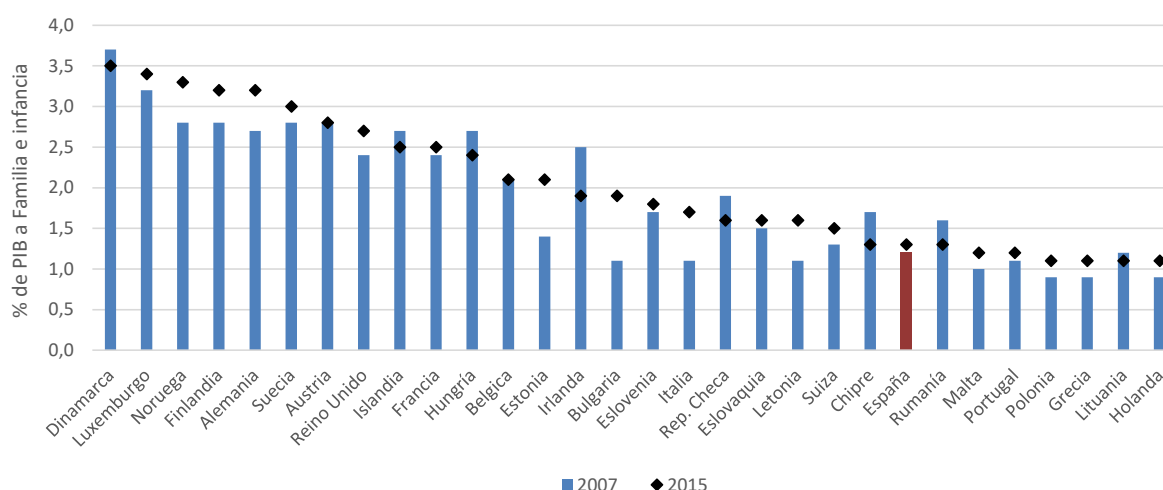
En los diferentes países de la UE la inversión en las prestaciones, programas y servicios, orientadas a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la infancia y las familias es muy heterogénea. Cada país destina una proporción de su gasto público acorde con sus lógicas

⁴ En España, tras la supresión del llamado cheque-bebé en 2011, dos son los programas que absorben la mayor parte del gasto en el capítulo de prestaciones por familia/hijos: la deducción por maternidad para trabajadoras con hijos menores de tres años, y las prestaciones por hijo a cargo (condicionadas por renta).

de gasto que dependen del juego político y social, a la vez que son la manifestación de un determinado sistema de valores y de una tradición social e histórica.

A pesar de las constricciones económicas sufridas en gran parte de los países de la UE, por término medio, el gasto público en infancia y familia ha aumentado si comparamos el año 2007 con el 2015. Como podemos observar en el gráfico 1, en 21 de los 28 países de la UE el porcentaje de gasto del PIB en infancia y familia en 2015 es mayor que en 2007. Sin embargo, son pocos los países que en los años más recientes aumenten la proporción de gasto en esta función (según Eurostat solo Polonia, Suiza, Malta y Grecia han incrementado la proporción de gasto en políticas de infancia y familia entre los años 2010 y 2015). En España, el gasto público es comparativamente uno de los más bajos de la eurozona. Los últimos datos disponibles de Eurostat muestran que en 2015 se situaba en el 1,3% del PIB.⁵

Gráfico 1. Porcentaje del PIB de gasto público que dedican los países de la Unión Europea a "Infancia y familia" antes y después de la crisis (2007 y 2015)



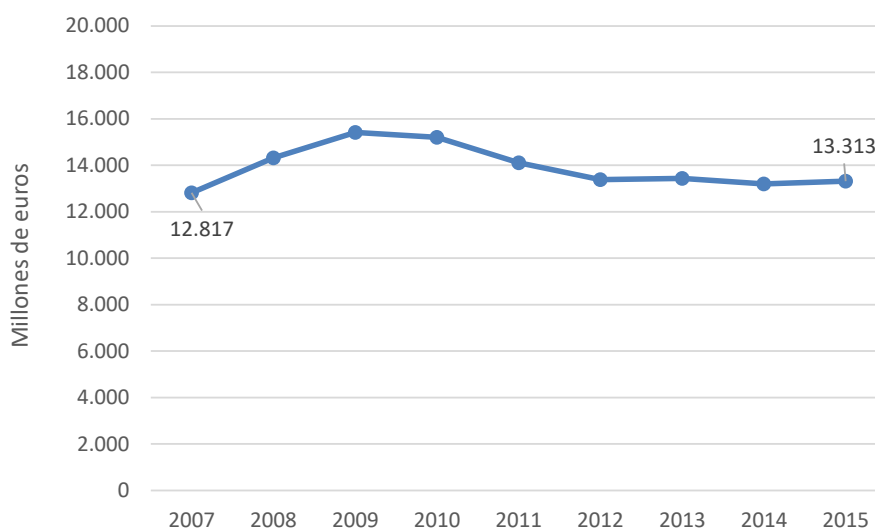
Fuente: Elaboración propia a partir de datos EUROSTAT.

Tradicionalmente la inversión en infancia y familias en España ha sido baja. Pero durante los últimos años ha habido algunas variaciones. La proporción del PIB dedicada a esta partida tocó su máximo en 2009 (llegó a representar el 1,7% del PIB), pero con la consolidación de la crisis económica se ha producido una reducción paulatina hasta llegar a los niveles actuales. A pesar del periodo de recesión, un considerable número de países (Alemania, Francia, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo, Islandia, Hungría, Bulgaria, Eslovenia, Reino Unido o Irlanda) aprovecharon para aumentar la inversión en políticas de familia e infancia. Sin embargo, algunos de estos países también han reducido la proporción de inversión, pero sin llegar a alcanzar niveles más bajos a los anteriores al periodo de crisis (salvo Dinamarca, Hungría e Islandia).

⁵ En la información que aporta Eurostat, la dimensión de gasto en "familia e infancia" incluyen las prestaciones periódicas en efectivo (*cash transfers*), las prestaciones en especie (*in kind*) y las prestaciones en efectivo en pago único (*lump-sum cash*). Sin embargo, no incluye el gasto que supone el sistema de deducciones fiscales orientadas a familia e infancia que sí computa la OCDE.

Como se puede observar en el gráfico 2 el gasto público en España en políticas de infancia y familia llegó a un máximo de unos 15.400 millones de euros en 2009.⁶ Los diferentes recortes producidos en los años siguientes rebajaron esta inversión en más de 2.000 millones de euros hasta el 2015 (situando el gasto en dicho año en 13.313 millones de euros). Para hacerse una idea de lo que representa esta inversión, Suecia destinaba 12.727 millones de euros (muy cerca del gasto de España) en 2015, a pesar de representar solo el 21% del total de la población española.

Gráfico 2. Evolución del gasto público que dedica España a "Infancia y familia"(millones de euros)

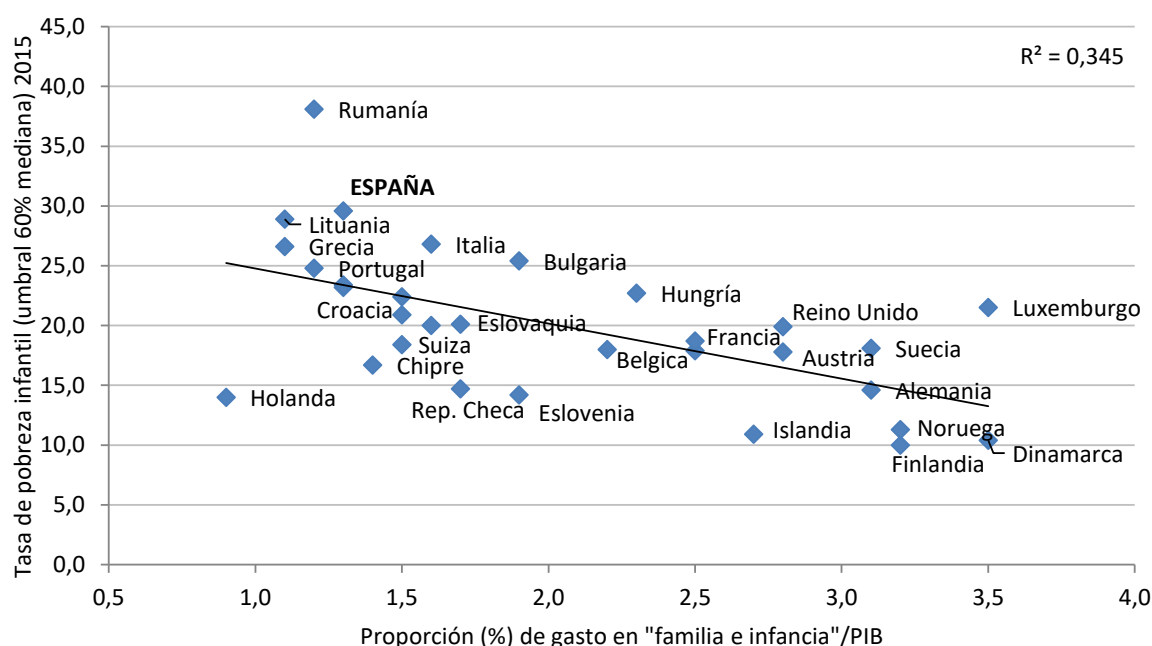


Fuente: Elaboración propia a partir de datos EUROSTAT.

¿Por qué es importante el gasto público en familia e infancia? Los datos muestran que existe cierta relación entre la inversión pública en políticas dirigidas a infancia y familia y la tasa de pobreza infantil. En el gráfico 3 se puede observar que a mayor proporción de gasto del PIB en políticas orientadas a la familia e infancia, menor es la tasa de riesgo de pobreza infantil (menores de 18 años).

⁶ Como señala Cantó (2014), el aumento del gasto destinado a las familias se debe a las reformas de las prestaciones por hijo a cargo, la creación de la prestación-desgravación para las mujeres trabajadoras con niños menores de tres años y la prestación universal por nacimiento. Con la crisis, sin embargo, muchas de estas reformas se frenaron o revirtieron.

Gráfico 3. Relación entre tasa de riesgo de pobreza infantil (umbral 60% de la mediana) en 2015 y gasto en políticas dirigidas a "familia e infancia" sobre el PIB en 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos EUROSTAT.

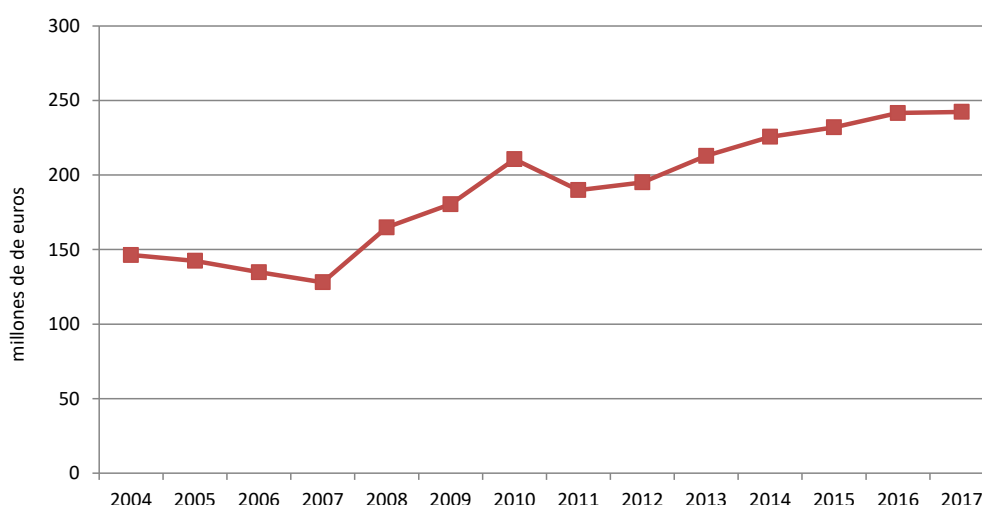
Estos datos nos muestran que el esfuerzo de inversión varía de forma considerable entre países, así como sus consecuencias en el bienestar de la infancia. Sin embargo, es importante señalar que no sólo se trata de una cuestión de inversión. El diseño y ejecución de esas políticas así como su encaje en el conjunto de políticas sociales pueden ser igualmente relevantes para entender ese impacto diferencial.

Las transferencias económicas a las familias constituyen uno de los instrumentos de política más antiguos, introducidas en la mayoría de países desarrollados durante la primera mitad del siglo pasado, enmarcadas en las políticas conservadoras de estímulo de la natalidad (Flaquer 2000). En otros países de la UE, las políticas de prestaciones dirigidas hacia las familias e infancia están sustancialmente más desarrolladas y cuentan con mayor financiación, lo que genera un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de los menores. De entre este tipo de políticas de prestaciones, la más destacada (por su cobertura, cuantía y diversidad de aplicación en cada país) es la prestación por hijo a cargo. Tradicionalmente, las prestaciones por hijo a cargo se concedían al cabeza de familia (varón) con el objetivo de reducir la carga económica asociada a los hijos y reforzar la división sexual de los roles en un modelo tradicional de familia (Salido y León 2016). Hoy en día, se trata de una de las prestaciones que representan de manera más directa el esfuerzo del Estado para atender los costes económicos de los progenitores para criar y educar a sus hijos. Sin contar con las prestaciones de desempleo, la prestación por hijo a cargo es la política que en la mayoría de los países europeos tiene mayor capacidad para reducir la pobreza infantil.

La prestación por hijo a cargo en España es una prestación estatal que se caracteriza por estar financiada mediante impuestos. El presupuesto para esta política ha ido creciendo paulatinamente desde inicios de la crisis: se ha incrementado en diez años en más de mil

millones de euros (en 2007 el coste público era de 128 millones de euros, y en 2017 de 242 millones de euros⁷). Aunque el incremento más sustancial se produjo entre los años 2007 y 2010. El aumento del gasto va paralelo al aumento del número de beneficiarios. Según estadísticas de la Seguridad Social, en 2017 unas 884 mil familias recibieron una prestación por hijo a cargo (menores de 18). Esta cifra ha ido creciendo paulatinamente desde el 2007, año que partía con unas 496 mil familias (aunque se redujo en períodos de bonanza económica previos al 2007).

Gráfico 4. Evolución de la inversión pública total de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo. España 2004 a 2017



Nota: No se incluye el importe de los mayores de 18 años con minusvalía.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social.

El aumento de los beneficiarios resulta especialmente preocupante si tenemos en cuenta los requisitos necesarios para serlo.⁸ En 2018 podían ser beneficiarias aquellas familias cuyas rentas no superaran los 11.577 euros anuales en el caso de hasta dos hijos dependientes⁹, 17.424 euros anuales en el caso de tres hijos, y el umbral aumenta 2.822 euros por cada hijo dependiente adicional. Las condiciones han variado muy poco en estos últimos diez años. En 2007 el límite de renta no debía superar los 11.000 euros y se incrementaba un 15% a partir del segundo hijo y los siguientes. Es pues, una prestación no universal, condicionada por

⁷ Los datos excluyen la partida orientada a los hijos dependientes con algún grado de discapacidad mayores de 17 años.

⁸ La actual configuración del sistema de prestaciones por hijo a cargo procede fundamentalmente de la ley 26/1990 de Prestaciones No Contributivas (LPNC). Con esta ley pasa de ser una prestación sin condición de recursos a ser otra de carácter focalizado según ingresos, lo que implica que se transforma en una medida asistencial de lucha contra la pobreza (Obiol 2006). La LPNC también supuso una revalorización de las cuantías de las prestaciones, así como una graduación de las mismas según la edad de los causantes y la existencia o no de algún grado de minusvalía. Sin embargo, como señalan Canto y Ayala (2014) "la introducción de esta prestación no supuso un cambio significativo en la situación económica de las familias pobres con menores del momento" porque las cuantías eran bajas y los baremos de renta no se actualizaron según IPC.

⁹ Solo se cuentan menores de 18 años como hijos dependientes, menos en el caso hijos con discapacidad severa que no hay límite de edad.

renta y focalizada hacia las familias con hijos con ingresos muy bajos que no se ha actualizado en los últimos años.

En el entorno europeo las prestaciones por hijo a cargo más frecuentes son universales.¹⁰ Aun así la mayoría de los países aplican los denominados diseños *phase-off*, es decir, modifican la cuantía a transferir según diferentes umbrales de renta (según los datos del MISSOC¹¹ hasta 14 países europeos aplican este tipo de diseño en 2017).¹² Por tanto, el diseño aplicado en España no solo es atípico por su no universalidad (la mayoría de los países de UE establecen este tipo de ayudas de forma universal¹³), sino también por la especialmente baja cuantía de las transferencias. En 2018 la prestación por hijo a cargo estaba establecida en 24,3 euros mensuales (en 2007 en 24,25 euros). En el caso de que los hijos tuvieran una discapacidad diagnosticada mayor o igual al 33% la cuantía es sustancialmente superior (83,3 euros mensuales). Debido al nivel de cuantía, y la falta de actualización de la cuantía, su eficacia en la reducción del nivel de pobreza de los hogares es muy escasa.¹⁴

En el gráfico 5 se muestra la comparativa de la cuantía de la prestación por un hijo a cargo ponderada por el INPC¹⁵ de cada país antes y después de la crisis (2007 y 2017)¹⁶. Como se puede observar, hay pocos países que hayan variado sustancialmente la cuantía de la prestación después de la crisis. Sin embargo en Suiza, Noruega, Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca encontraríamos la mayor reducción de la cuantía de la prestación por hijo a cargo. A pesar de ello, estos países mantienen una prestación muy por encima de la española, que

¹⁰ En España este tipo de prestación de carácter universal, pero en este caso por nacimiento, sólo estuvo vigente desde julio de 2007 a enero de 2011.

¹¹ *EU's Mutual Information System on Social Protection*.

¹² La lógica suele ser que se disminuye la cuantía de la prestación cuanto mayor es la renta del hogar.

¹³ Según los datos del MISSOC, en 2017 España, Italia, Croacia, Chipre y Lituania no tenían sistemas universales de prestación por hijo a cargo. En Grecia directamente suprimieron esta ayuda.

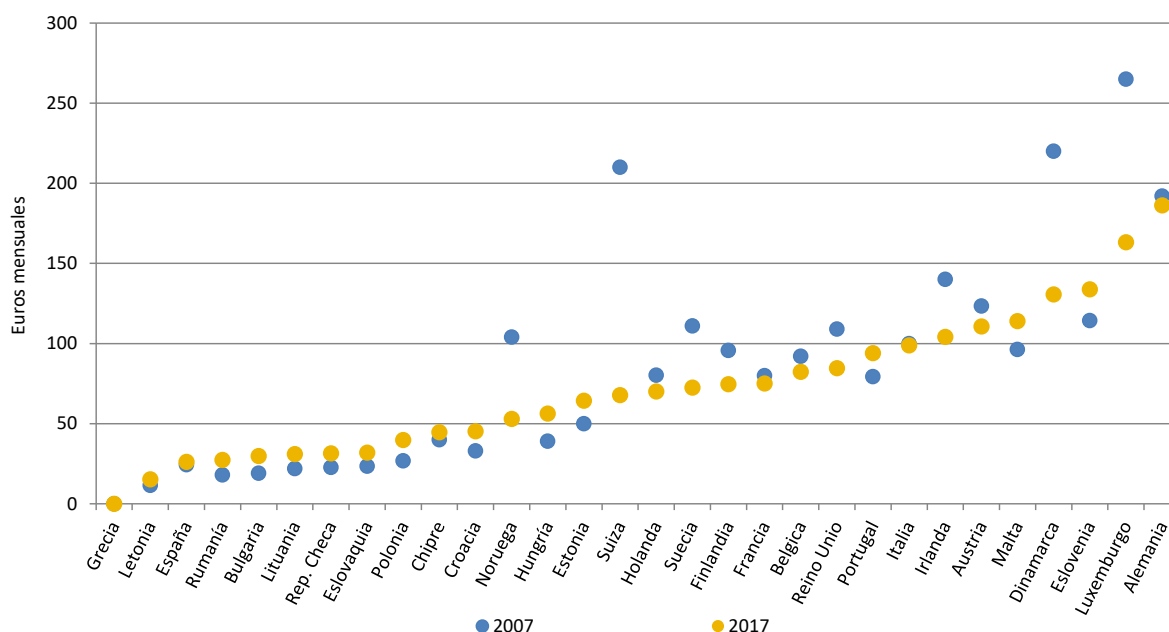
¹⁴ Debido a la escasa relevancia de las ayudas directas a las familias concedidas por el gobierno central, las Comunidades Autónomas han desarrollado políticas específicas de familia. Existe una considerable diversidad entre territorios en el catálogo de prestaciones, tanto por el tipo de políticas implementadas como por la cantidad de recursos destinados. De hecho, no todas las CCAA ofrecían ayudas económicas directas, y con la crisis muchas de ellas han restringido sus criterios de elegibilidad y han sido eliminadas. En algunos casos las políticas autonómicas se limitan a actuaciones realizadas a través del sistema fiscal, especialmente en el IRPF como analizamos en el apartado 3 de este capítulo.

¹⁵ Para más información: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services

¹⁶ Para poder comparar las prestaciones por hijo a cargo en los diferentes países de la UE, hemos establecido una estrategia de estandarización en base a la información que proporciona el MISSOC. Se ha tenido en cuenta la prestación por el primer hijo a cargo en los países que tienen establecida una cifra constante para todas las familias que pueden beneficiarse (teniendo en cuenta que en algunos casos es universal y en otras solo está orientada a las familias por debajo de cierto umbral de renta). En los países en que la cuantía de la prestación transferida por el primer hijo varía según diferentes tramos de renta, se ha calculado la media del importe adjudicado por el primer hijo en cada tramo de renta. Por último, para poder realizar la comparativa de forma estandarizada, se ajusta la prestación por un hijo a cargo según el coste de la vida de cada país utilizando el Índice de Nivel de Precios de Consumo (INPC) que proporciona Eurostat. Este índice permite multiplicar la cantidad de euros establecida en la prestación por el primer hijo por un factor de ponderación en que ajusta la cuantía al nivel en torno al valor central (valor medio de los euros) de la UE28. Esta ponderación aumenta o disminuye la cuantía de euros especificada según el valor del dinero de cada país. En el caso de España, prácticamente se queda igual.

no ha variado durante el periodo de 10 años analizado, y que permanece como el tercer país con la prestación más reducida de la UE28. Además cabe destacarse que en 13 países de la UE con rentas (PIB per cápita) más bajas que España dedican más recursos en la prestación media por el primer hijo a cargo, y tres de ellos (Portugal, Malta y Eslovenia) dedican más del doble.

Gráfico 5. Prestación media por el primer hijo a cargo ponderada por el Índice del Nivel de Precios de Consumo (INPC) en base a EU-28. Países de Europa, 2007 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MISSOC y EUROSTAT.

Un aspecto que suelen subrayar los estudios que han tratado de dar cuenta del estado de las políticas familiares en España es su claro déficit en la protección a la familia y a la infancia, puesto que además de carecer de una cobertura universal de prestaciones monetarias a las familias con hijos menores, las que existen son insuficientes y una de las más reducidas de Europa (Sarasola y Lupi 2011). Los datos además corroboran los efectos que la crisis económica han supuesto en el recorte o la falta de revisión y actualización de este tipo de prestaciones. De ahí su escaso impacto en las rentas de los hogares con hijos y especialmente en la reducción de la pobreza infantil. Distintos indicadores de la situación de la infancia en nuestro país evidencian la desprotección que sufren las familias en relación a la inversión pública.

En el siguiente apartado analizamos qué peso tienen en la renta de los hogares el conjunto de transferencias sociales (no únicamente las consideradas para la “familia e infancia”), prestando especial atención a los hogares con niños dependientes. Se trata de examinar cómo se distribuyen esos recursos en función de distintas características del hogar y determinar qué posibles repercusiones ha podido tener la crisis económica en la generosidad y cobertura de esas prestaciones.

2. Cobertura y generosidad de las transferencias sociales en España en hogares con niños dependientes

Las prestaciones sociales complementan la renta de mercado, que representa los ingresos que los hogares reciben por la utilización de factores productivos (principalmente el trabajo, el capital y recursos naturales). Las transferencias públicas constituyen un componente importante, aunque bastante variable de las rentas brutas de los hogares. Las transferencias están asociadas a determinadas características de los miembros del hogar, por lo que su cuantía depende de la presencia en el hogar de personas que reúnen esas características. Aunque las remuneraciones salariales representan generalmente el principal componente de los ingresos de los hogares, las transferencias monetarias que realizan las administraciones pueden suponer una cantidad significativa de los recursos de que disponen los hogares. Para algunos segmentos de la población —pensionistas, desempleados, personas discapacitadas— constituyen su principal fuente de ingresos (OCDE 2011). En este sentido, cobra especial relevancia el análisis del peso que las distintas prestaciones públicas tienen en las rentas de los hogares con hijos dependientes¹⁷, así como las características de los hogares que se benefician de las mismas.

Las rentas públicas cobran una enorme importancia en la vida de las personas. En España, según datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2017 (que recoge datos del año 2016), el 64% de las personas viven en un hogar que recibe alguna forma de prestación o transferencia social. Entre las personas que viven en hogares con algún niño dependiente el porcentaje es algo menor, 54%.¹⁸ Excepto para las personas con muchos recursos, las rentas públicas constituyen la principal fuente de ingresos en algún momento de la vida. Para muchas personas, las rentas públicas se convierten en el origen de todos o casi todos los ingresos durante períodos prolongados de la vida, como ocurre tras la jubilación. Pero antes de llegar a este punto, las prestaciones sociales pueden ser decisivas para mejorar el bienestar material de los hogares en situaciones de adversidad (Marí-Klose 2017). Durante el período de crisis económica, aumentó el número de personas que se beneficiaban de estas prestaciones públicas. Así por ejemplo, entre el año 2007 y el año 2013, un año en el que la crisis económica se vivió de forma lacerante para un sector importante de la población, se incrementó un 13% el número de personas que vivían en hogares con menores dependientes y que recibían algún tipo de prestación social (pasando del 54% al 61%). Para el total de la población durante ese periodo de tiempo aumentó un 11,3%, pasando del 62 al 69%.

El peso relativo de las transferencias monetarias públicas varía en función de la coyuntura económica. Según datos de 2007, del total de la renta bruta equivalente de los hogares el

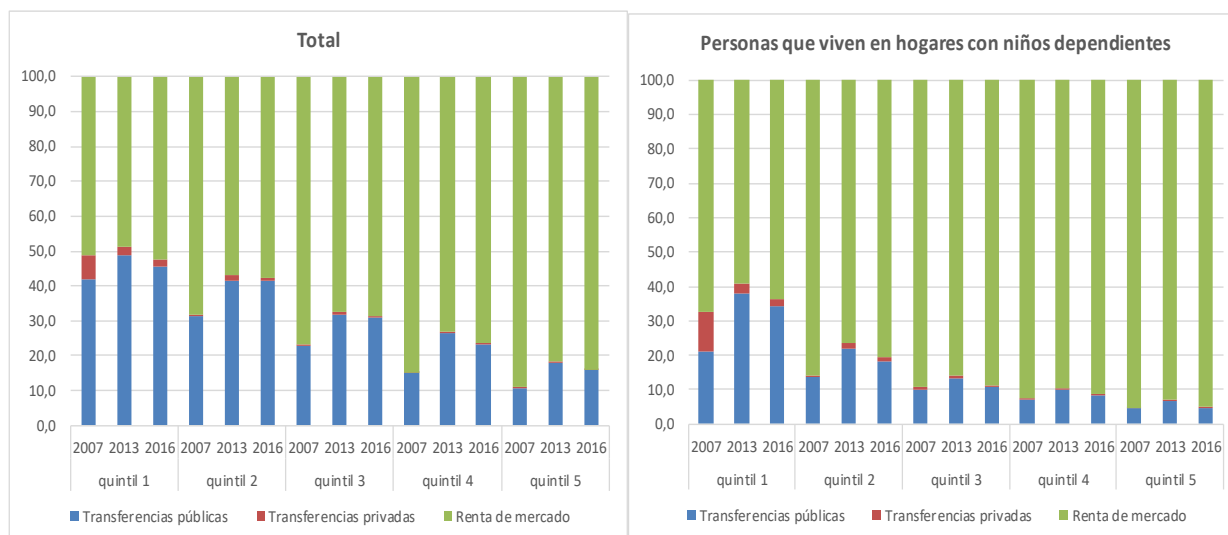
¹⁷ Se considera, a efectos de análisis, los hogares con niños dependientes aquellos que la *Encuesta de Condiciones de Vida* del INE identifica como hogares con menores de 18 años, o los que tienen 18 y más años pero menos de 25 y son económicamente inactivos. Hemos optado por esta definición ya que las ayudas a familias/hijos se amplían más allá de los 18 en caso de hijos con un cierto grado de discapacidad que no son identificables a través de la ECV.

¹⁸ En España, los programas sociales de transferencias monetarias que mueven más recursos y tienen mayor impacto sobre los hogares son financiados y administrados por la Administración Central y tienen un carácter contributivo. Pensiones y prestaciones de desempleo contributivas concentran el mayor número de recursos y beneficiarios, y la inmensa mayoría se administran dentro de un marco de aseguramiento.

24,3% correspondía a transferencias públicas (el 1,7% a transferencias privadas entre hogares y el 74% restante a rentas de mercado). En los hogares con niños dependientes el peso de las transferencias públicas es algo menor, constituyendo el 11,8% del total de los ingresos equivalentes. A medida que avanzaba la crisis económica aumenta el peso de las transferencias monetarias públicas en el conjunto de los ingresos de los hogares. En el año 2013 las transferencias públicas alcanzaban el 34% del total de los ingresos de los hogares. En los hogares con menores dependientes ascendió al 20,6%. Asimismo, los datos muestran que el peso de las transferencias públicas está remitiendo durante los últimos años de salida de la crisis. Según datos de 2016, el peso de las transferencias públicas se situaba en el 31,4% en el total de hogares, y en los hogares con niños dependientes la reducción ha sido más pronunciada, situándose en el 16,1% de las rentas de los hogares (ECV, 2017).

Otro aspecto a tener en cuenta es el tramo de ingresos. Los hogares situados en los tramos más bajos de la escala de ingresos dependen en mayor medida de las transferencias públicas que los hogares más acomodados. En el primer quintil de ingresos, más del 40% de los ingresos provienen de transferencias realizadas por las administraciones públicas (véase Gráfico 6). Este porcentaje llega casi al 50% en 2013, coincidiendo con la etapa más cruenta de la crisis, que azotó de manera más intensa a los segmentos más vulnerables. En los hogares con niños dependientes los ingresos provenientes de las transferencias públicas han aumentado considerablemente entre el año 2007 y el 2013 especialmente en el primer quintil de ingresos pasando del 21,3% al 38,1%. En cambio, en los quintiles más altos de renta prácticamente no ha variado el peso de las transferencias públicas en el total de los ingresos, y éstos se sitúan en porcentajes claramente por debajo de la media.

Gráfico 6. Distribución porcentual de la renta equivalente según quintiles de renta. España 2007, 2013, 2016



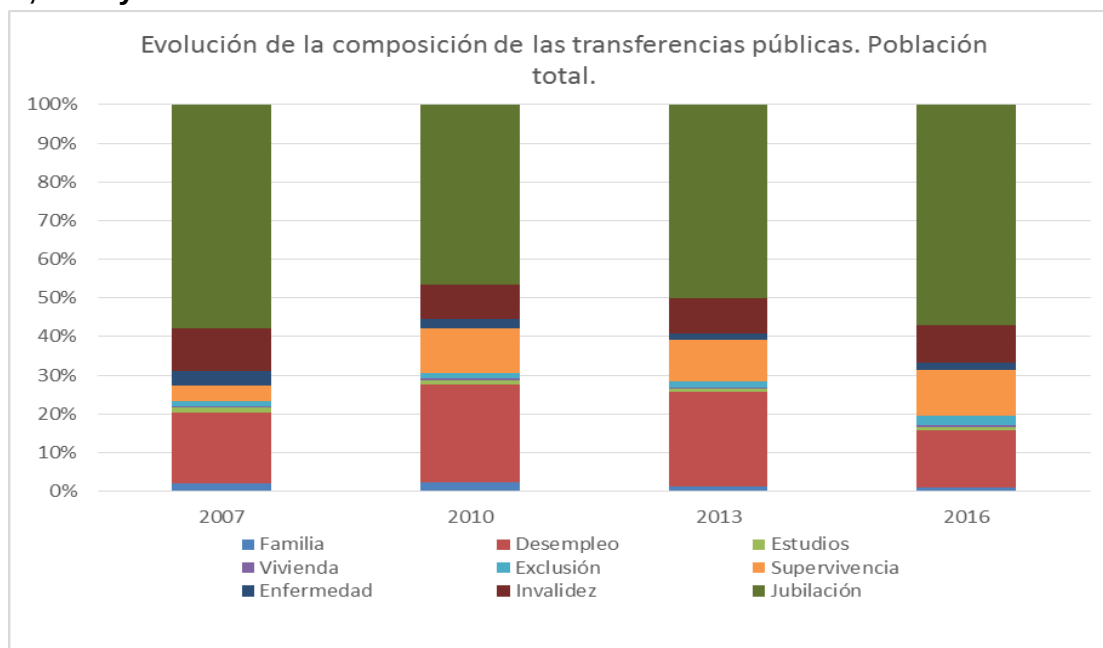
Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

Como se puede observar en el Gráfico 7, si se desglosa la composición de las transferencias públicas de acuerdo con las posibilidades que nos ofrece la *Encuesta de Condiciones de Vida* encontramos un claro predominio de las que van destinadas a prestaciones de jubilación. En

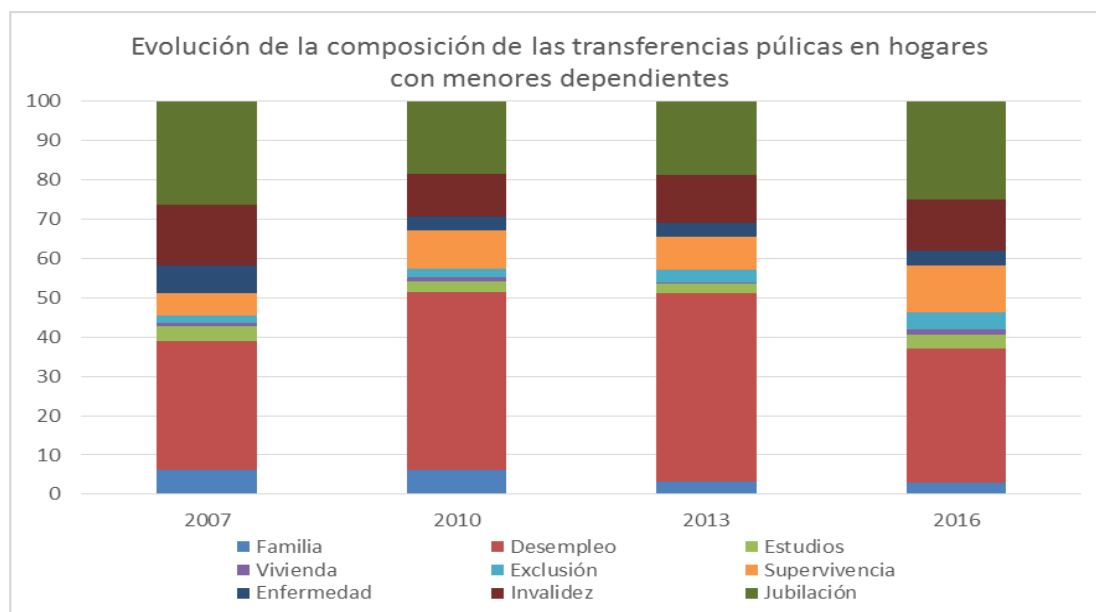
los hogares en los que viven niños dependientes el peso de estas prestaciones se reduce notablemente, aunque, tal como se observa en el Gráfico 7, su peso relativo no es nada desdeñable.

En los hogares con menores dependientes, las prestaciones por desempleo tienen un papel preponderante. El peso de estas prestaciones se incrementa durante los años de crisis, especialmente en los primeros años (entre el año 2007 y el 2013 un 46,5%). Es reseñable que durante el período estudiado se produce un aumento progresivo del peso de las prestaciones de exclusión social (que suben del 1,4% en 2007 hasta llegar al 4,4% en 2016). Este incremento sugiere que el agotamiento de las prestaciones de desempleo tras largos períodos fuera del mercado de trabajo, unidas a la dificultad de acceso a subsidios creados para cubrir situaciones de desprotección (PREPARA, RAI, PAE), puede haber incrementado la necesidad de recurrir a la “última red” de protección que representan las rentas mínimas autonómicas.¹⁹

Gráfico 7. Evolución de la composición de las transferencias públicas. España 2007, 2010, 2013 y 2016



¹⁹ La variable de la *Encuesta de Condiciones de Vida* que registra transferencias de Exclusión (HY060Y) incluye pagos periódicos o puntuales destinados a personas con recursos insuficientes de administraciones públicas y organizaciones sin ánimo de lucro. Con los datos que facilita la encuesta, resulta imposible desagregar los distintos componentes de este ingreso.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

Resulta especialmente llamativo el escaso protagonismo que en los hogares con niños dependientes tienen las prestaciones relacionadas con conceptos de familia e infancia. Según la metodología de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, la variable que recoge esta información tiene en cuenta las siguientes dimensiones: la prestación de mantenimiento de renta en caso de parto, asignación por nacimiento, prestaciones de permiso parental, prestaciones por hijo a cargo y otras prestaciones monetarias concebidas para ayudar a los hogares a hacer frente a determinados gastos (como los derivados de las necesidades específicas de las familias monoparentales o las familias con hijos discapacitados). El peso de estas prestaciones sobre el total se reduce marcadamente a partir del año 2010, año que coincide con la retirada del denominado “cheque bebé”. Estas prestaciones representaban el 6,2% de los ingresos equivalentes de las personas que viven en hogares con menores dependientes en 2010. En cambio, en 2013 se reduce a la mitad.

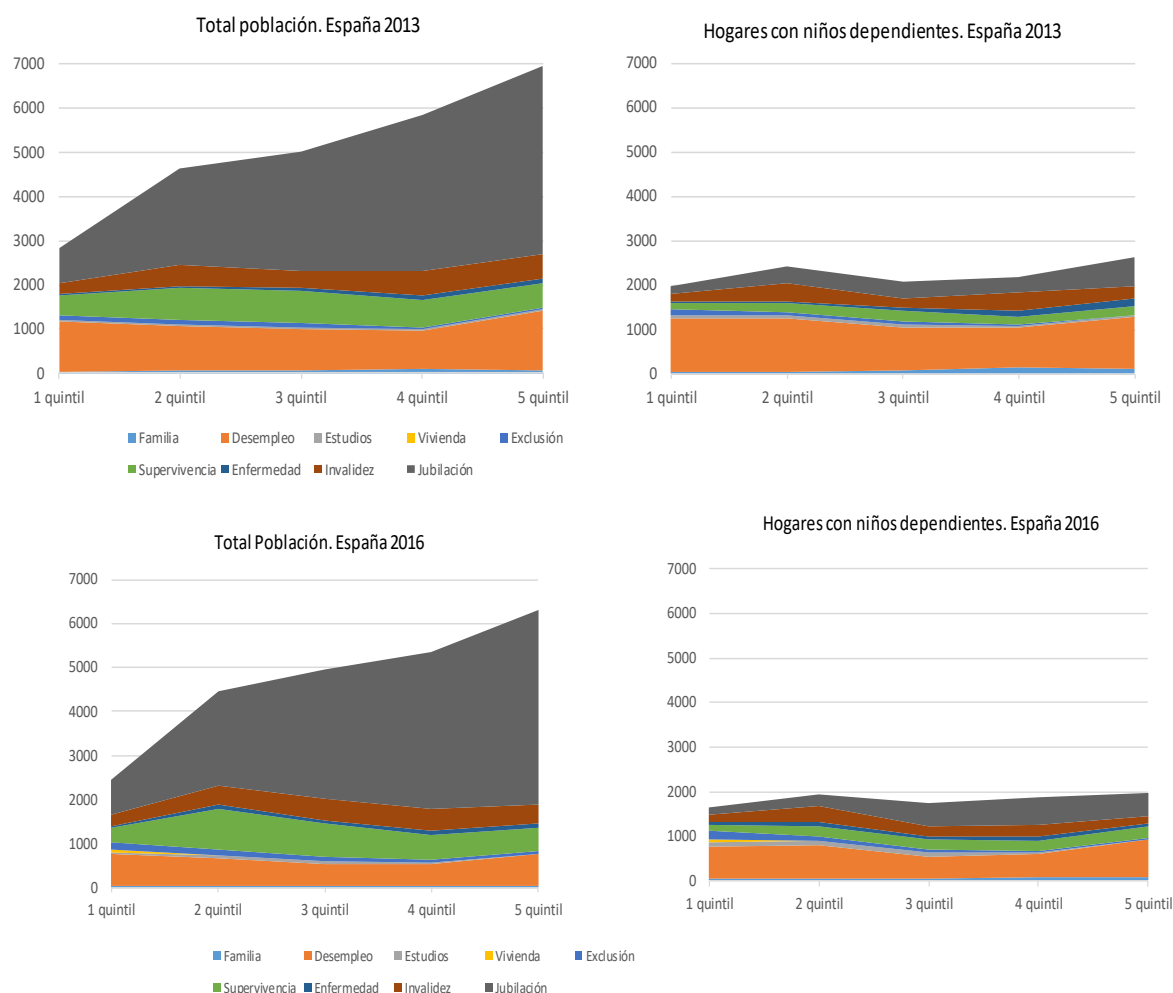
Los distintos tipos de transferencias conforman un conjunto de flujos monetarios con destinatarios muy variados. Dada la naturaleza de muchas de las prestaciones, concebidas para aliviar necesidades sociofamiliares y episodios que pueden producir situaciones de estrés económico, cabría preguntarse por su nivel de redistribución. ¿Son los hogares con menores recursos los que en mayor medida se benefician de este tipo de prestaciones?

En la mayoría de los países del nuestro entorno con sistemas públicos de bienestar desarrollados, los hogares situados en los tramos de ingresos bajos o medios reciben mayor cantidad de recursos que los que se sitúan en tramos de ingresos más altos.²⁰ Como se ha comentado anteriormente en relación al Gráfico 6, los ingresos de los hogares más desfavorecidos en España están compuestos en mayor medida de transferencias públicas. Sin embargo, el volumen total de renta que reciben de transferencias públicas es más bajo

²⁰ Según datos de 2014 y 2012, en países como Finlandia más del 40% de gasto total en transferencias sociales se dirige al quintil más bajo de ingresos de la población en edad de trabajar. En Países Bajos, Reino Unido y Suecia es más del 30%. En España se sitúa por debajo del 15% (OCDE 2018).

que en los hogares con mayores rentas. En los siguientes gráficos se pueden observar esta especie de “efecto Mateo”²¹ que se produce con el sistema de transferencias públicas.

Gráfico 8. Cuantía media de las transferencias que reciben las personas según quintil de ingresos²². España 2013 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

Según los datos presentados en el Gráfico 8, queda patente que la prestación por jubilación representa la transferencia más generosa en todos los tramos de renta pero especialmente en los quintiles más altos. El volumen de recursos económicos públicos que reciben los

²¹ El “efecto Mateo” proviene de la cita bíblica del capítulo 13, versículo 12 del evangelio de San Mateo “Porque al que tiene se le dará y tendrá en abundancia; pero al que no tiene incluso lo que tiene se le quitará”. En este caso se podría aplicar a que los hogares que están en una mejor situación económica son los que salen más favorecidos del sistema público de prestaciones (acumulan ventajas), mientras que los más vulnerables se benefician en menor medida ampliándose la brecha entre unos y otros.

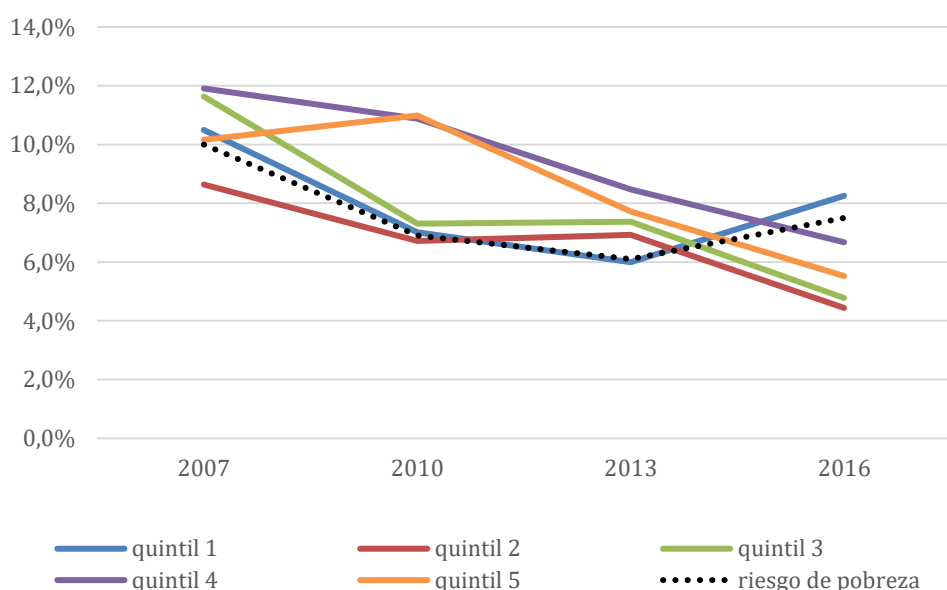
²² El gráfico 8 representa el volumen de recursos (en euros por unidad de consumo del hogar) que obtienen las personas en función del lugar que ocupan sus hogares en un eje de ingresos donde en un extremo están representados hogares con menor renta y en otro los que tienen rentas más altas. Los distintos quintiles representan tramos de ingresos del 20%.

hogares más adinerados es considerablemente más alto que el que obtiene los quintiles más bajos. Estos resultados son relativamente previsibles teniendo en cuenta que el sistema español es esencialmente contributivo, donde los ingresos por pensiones son la principal fuente de renta sobre todo para las personas mayores. Según este mismo gráfico, en los hogares con niños dependientes con niveles bajos de ingresos, la existencia de determinadas prestaciones sociales puede representar un importante mecanismo de atenuación de la vulnerabilidad económica. La limitación en el acceso a rentas públicas o a unas rentas públicas suficientes en situaciones de necesidad se puede considerar una forma de exclusión. En términos generales, se observa que no existen grandes diferencias en el volumen absoluto de transferencias monetarias que reciben los hogares situados en distintos tramos de ingresos, aunque sí ciertas diferencias en la composición de esos ingresos. Las personas que viven en hogares en el primer quintil de ingresos obtienen gran parte de sus recursos a partir de prestaciones de desempleo y prestaciones de exclusión. En los quintiles centrales cobran peso las prestaciones de jubilación y, en menor medida, otro tipo de prestaciones, generalmente asociadas a programas de carácter contributivo. Entre el año 2013 (punto álgido de la crisis económica) y el año 2016 el volumen de las prestaciones ha bajado, en especial las relacionadas con el desempleo.

De nuevo, merece destacarse la escasa cuantía que perciben las personas que viven en hogares con niños dependientes de las ayudas a familia e hijos. Aunque algunas de estas prestaciones están focalizadas en colectivos de renta más baja (como las prestaciones por hijo a cargo), llama la atención que el volumen de recursos recibidos continúa siendo más elevado en los tramos intermedios y altos de ingresos. Así por ejemplo, mientras las personas que viven en hogares que pertenecen al quintil más bajo de ingresos reciben por término medio 56 euros en ayudas a familias/hijos, el quintil más alto, 65 euros. La diferencia es aún más marcada entre el segundo y el cuarto quintil donde por término medio reciben 50 y 85 euros respectivamente. En el año 2013 estas diferencias entre quintiles eran aún más notorias: mientras en el primer quintil de renta recibía unos 39 euros de media (por unidad de consumo), en el quintil más alto de ingresos recibían por término medio 115 euros. La crisis también afectó la proporción de hogares que se beneficiaba de esta prestación. Mientras que en 2007 un 10,5% de los hogares con niños dependientes recibían una ayuda por familia/hijo, en 2013, año se redujo al 7,1%. En 2016 se sitúa en el 6,1%.

En los siguientes gráficos, centramos el análisis en aquellos hogares que son beneficiarios de una prestación por familia/hijo. En los gráficos 9 y 10 observamos cómo se distribuye el porcentaje de personas que viven en hogares con niños dependientes que son beneficiarios de esta prestación y la cuantía media que reciben en función del quintil de ingresos en el que se sitúa la renta del hogar. Como se puede apreciar en el gráfico 9, la reducción de los perceptores de esta ayuda se produce en todos los quintiles de renta a excepción del quintil más bajo. Entre 2013 y 2016, sin llegar a los niveles de 2007, aumenta situándose por encima de los otros tramos de renta más altos. Este resultado es algo que no ocurría en los años previos analizados en los que los beneficiarios en mayor medida de estas prestaciones eran las personas que viven en hogares con quintiles medio-altos de renta. Entre 2007 y 2016 se reduce en un 25% las personas que viven en hogares con menores dependientes que reciben una prestación por familia o hijo y están en riesgo de pobreza.

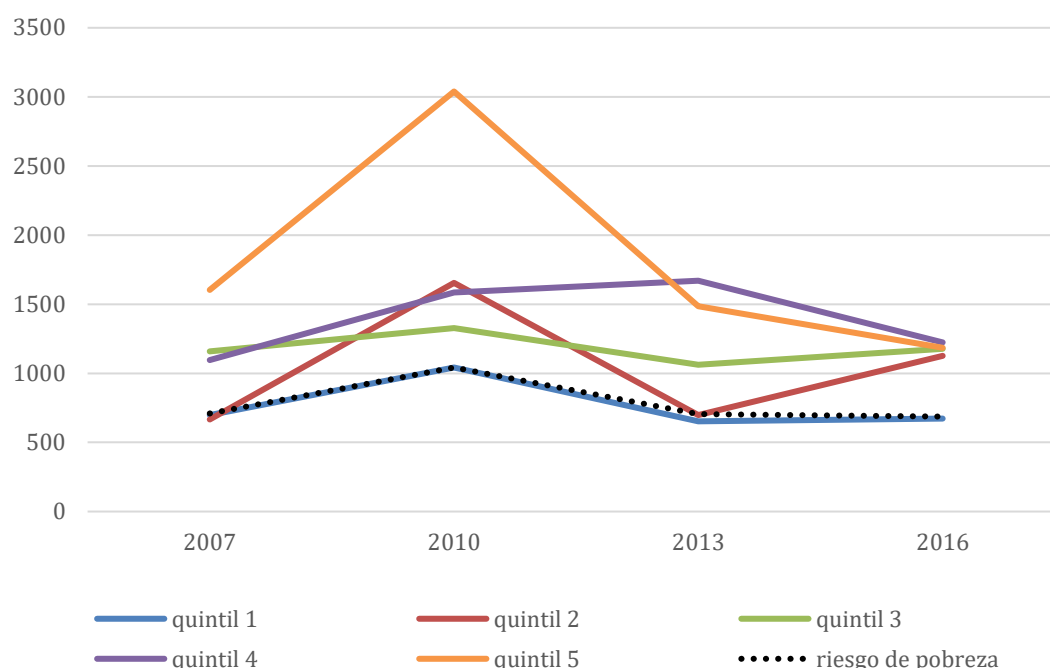
Gráfico 9. Porcentaje de personas que viven en hogares con niños dependientes que reciben una ayuda familiar según quintil de ingresos y riesgo de pobreza. España 2007, 2010, 2013, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

Algo similar ocurre con la cuantía media que perciben las personas que viven en hogares con niños dependientes y reciben una ayuda por familia/hijos. Las cuantías más altas corresponden a los hogares en los quintiles de ingresos más altos. El año 2010, que coincide con la finalización de la prestación no contributiva y universal de 2.500 euros por niño nacido o adoptado, es el año en el que se perciben las cuantías más altas en todos los quintiles de ingresos (y en especial el quintil más alto de renta) durante el período analizado. Se observan diferencias considerables entre la cuantía que percibe el quintil más bajo (en torno a los 600-700 euros anuales) y los otros tramos de renta que se sitúan por encima de los 1000 euros.

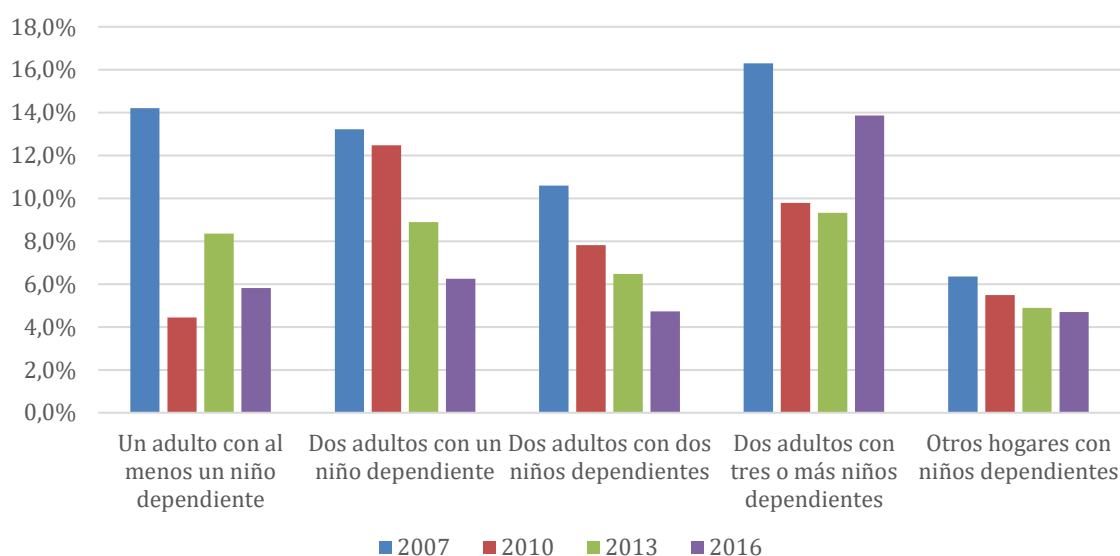
Gráfico 10. Cuantía media de la ayuda familiar que reciben los beneficiarios que viven en hogares con niños dependientes según quintil de ingresos y riesgo de pobreza. España 2007, 2010, 2013, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

El gráfico 11 representa el porcentaje de personas que viven en hogares con niños que perciben la prestación por familia/hijo según la estructura del hogar. Como cabe esperar por la naturaleza de estas prestaciones que tienen en cuenta el número de hijos en el hogar, las personas que viven en hogares con familias numerosas son las que más se benefician de estas ayudas, y es el único tipo de estructura del hogar que ha mejorado en la cobertura en el año 2016 respecto a los años de crisis, eso sí, sin llegar a los niveles previos a la crisis. Es llamativo observar que la cobertura no necesariamente va asociada al número de hijos cuando se trata de familias que no son numerosas. Las diferencias en la cobertura entre los hogares con dos adultos y un menor y los de dos adultos con dos menores, favorecen algo más a los primeros. Otro aspecto a señalar es la edad. Entre los menores, son los más jóvenes los que se benefician en mayor medida de este tipo de prestaciones: el 41,5% de los niños que reciben una prestación por familia/hijos tiene menos de tres años, frente sólo al 8% de los que tiene entre 14 y 17 años (según ECV de 2017).

Gráfico 11. Porcentaje de personas que viven en hogares con niños dependientes que se benefician de una prestación por familia/hijo según estructura del hogar. España 2007, 2010, 2013, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

Un aspecto que suele suscitar algunas críticas sobre el sistema de protección basado en prestaciones monetarias es su presunta sobreutilización por la población extranjera. Sin embargo, los datos indican que la diferencia en la cobertura es muy reducida. Según datos del 2016 (ECV de 2017), los adultos con nacionalidad española y los extranjeros extracomunitarios que viven en hogares con menores dependientes que reciben este tipo de prestación son el 4,9% y el 7,2% respectivamente. Estos últimos son, en términos generales, los hogares más expuestos a situaciones de exclusión y con una presencia de un mayor número de menores en el hogar. Durante el período de crisis económica no sólo se ha reducido la cobertura, sino la diferencia entre autóctonos y extracomunitarios beneficiarios de esta ayuda. En 2007 la diferencia era de un 8,3% de españoles frente a un 12,3% de extracomunitarios. Sin embargo, son los autóctonos los que reciben cuantías superiores (en euros por unidad de consumo) en este tipo de transferencias: por término medio, según datos de 2016, los autóctonos que perciben estas ayudas reciben 1.100 euros anuales y los extracomunitarios 756 euros.

Otro tipo de hogares que se podrían beneficiar especialmente de este tipo de ayudas, son aquellos cuya vinculación con el mercado de trabajo es precaria. Según datos de la ECV, ha aumentado progresivamente la proporción de personas beneficiarias de una prestación por familias/hijos entre los que viven en un hogar sin empleo o con una intensidad baja de empleo²³. Entre 2007 y 2016 se ha incrementado un 64,7% pasando de 5,2% al 14,9%. Lo que es indicativo del deterioro de las condiciones de vida de los hogares que acceden a estas ayudas y su debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, seguramente habiendo

²³ Son las personas que forman parte de hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año anterior al de la entrevista.

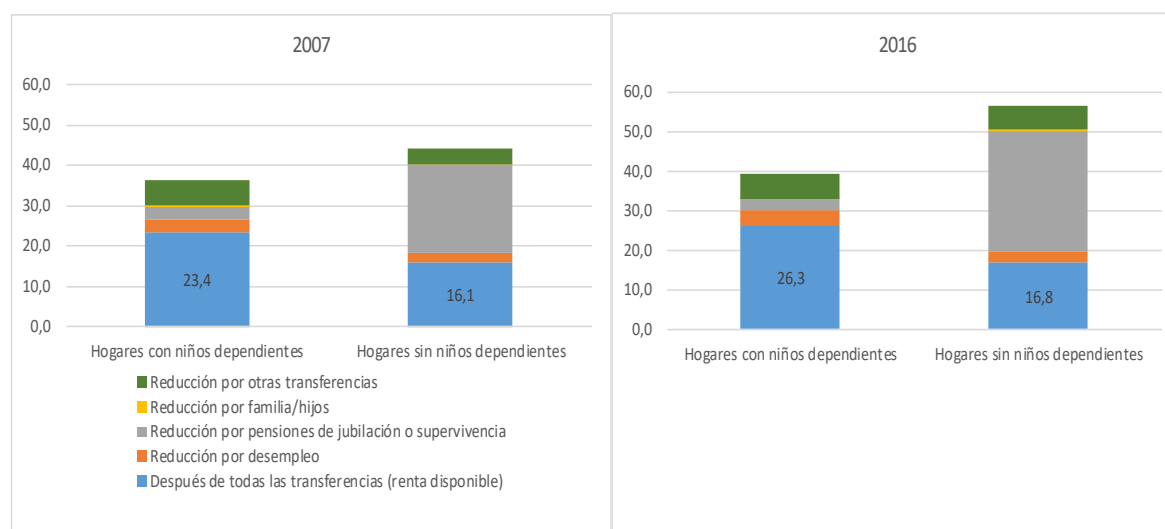
agotado o teniendo un acceso restringido a modalidades contributivas y más generosas de prestaciones sociales.

A pesar de que la evidencia muestra que las necesidades de los hogares con menores dependientes son más que palmarias, estas familias han sufrido tradicionalmente situaciones de infraprotección en nuestro país comparativamente con otros colectivos. Uno de los indicadores más evidentes en este sentido es el aumento del riesgo de pobreza infantil. Según datos de 2016, el 26,3% de las personas que viven en hogares con niños dependientes se encuentran en riesgo de pobreza, frente a un 16,8% de las que viven en hogares sin menores dependientes. La diferencia es igualmente acusada si observamos formas más severas de pobreza²⁴: un 13,6% de las personas que viven en hogares con menores dependientes están en riesgo de pobreza severa frente al 7,3% de las personas que viven en hogares sin menores dependientes. En los últimos diez años la situación de esos hogares ha empeorado. Sin embargo, la capacidad reductora de las transferencias públicas se ha mantenido prácticamente inalterable en los hogares con niños dependientes e incluso ha disminuido levemente (Gráfico 12): mientras que en 2007 la capacidad reductora de las transferencias sociales de la pobreza moderada era del 29%, en 2016 es de un 26% (en el caso de la pobreza severa es de aproximadamente un 40% los dos años analizados). En cambio en los hogares sin niños la capacidad reductora de las transferencias sociales aumenta pasando de un 63,4% en 2007 a un 69,1% en 2016.

A pesar de estar diseñada para aliviar situaciones de necesidad en los hogares con hijos dependientes, la renta disponible de las familias apenas es sensible a las transferencias por familias/hijos. Los costes derivados de las cargas familiares no se reconocen socialmente y constituyen opciones individuales de gasto exponiendo a muchas familiares al riesgo de sufrir situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Son más bien las prestaciones de carácter contributivo como las pensiones de jubilación y las prestaciones por desempleo las que tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza en estos hogares. Las prestaciones de desempleo consiguen una importante reducción del riesgo de pobreza especialmente en los hogares con niños que se acrecienta en los últimos años. A pesar de ese aumento su capacidad reductora de la pobreza en los hogares con niños dependientes, no parece haber sido suficiente para compensar la pobreza asociada al desempleo en los hogares españoles, pues la tasa de pobreza infantil no ha dejado de aumentar durante los años de crisis.

²⁴ La forma convencional de medir el riesgo de pobreza tiene en cuenta los ingresos del hogar como resultado de todas las aportaciones que realizan normalmente los adultos que viven en un hogar, y pondera esos ingresos en función del número de residentes en el hogar y su edad (obteniendo los llamados ingresos equivalentes). Personas en riesgo de pobreza son aquellos que viven en un hogar cuyos ingresos equivalentes se sitúan por debajo de lo que se considera de manera convencional como umbrales de pobreza. Aquí distinguimos el umbral de pobreza moderada que supone el 60% de la mediana de los ingresos equivalentes, y el umbral de pobreza severa que supone el 40%

Gráfico 12. Efecto de las transferencias en la reducción de la pobreza de las personas que viven en hogares con y sin niños dependientes. España 2007 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECV, INE.

En el siguiente apartado examinamos el otro canal para proporcionar cobertura a las familias con hijos: los beneficios fiscales. En el caso de España esta vía parece cobrar mayor impulso en detrimento de las políticas de ayuda directa. Para ello analizamos la protección fiscal tanto a nivel estatal como autonómico con un doble objetivo: examinar los posibles efectos de la crisis y por otro la incidencia de estas transferencias indirectas en distintos tramos de renta de las familias con hijos dependientes.

3. Deducciones fiscales en infancia y familias

Los beneficios fiscales representan reducciones en la base del impuesto sobre la renta (mínimo por familiar) y deducciones en la cuota por diferentes circunstancias familiares. Las deducciones que reducen la base imponible se aplican por cada hijo que tenga la consideración de dependiente, es decir, menores de 25 años que hubiesen obtenido una renta anual que no supere los 8.000 euros (a excepción de los descendientes discapacitados para los que no existe límite de edad). El Mínimo por descendiente amplía el mínimo de la declaración de la renta exento de tributación²⁵. Desde el ejercicio fiscal de 2013, las cuantías exentas de tributación debido al mínimo por descendiente han aumentado alrededor de un 30% para el primer y segundo hijo y aproximadamente un 8% para el tercero hijo, y cuarto hijo y sucesivos. Este tipo de políticas fiscales, no pueden llegar a tener un efecto excesivamente relevante en la reducción de la pobreza, ya que una parte importante de los hogares que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributar por IRPF.

²⁵ Se aplican las siguientes cantidades: 2.400 euros el primer descendiente, 2.700 el segundo, 4.000 el tercero, y 4.500 el cuarto y siguientes (la Comunidad de Madrid y la de las Islas Baleares aplican criterios algo más generosos a partir del tercer hijo). Cuando el descendiente es menor de tres años la cuantía mínima por descendiente aumenta en 2.800 euros.

Además del sistema estatal, los beneficios fiscales pueden variar considerablemente en función de la Comunidad Autónoma en la que se tribute. Según los datos del *Panel de Declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* del Instituto de Estudios Fiscales y el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT, en los últimos años las políticas de deducción fiscal orientadas a las dimensiones de infancia y familia han ido variando. En la tabla 1 podemos observar las diferencias significativas entre el 2007 y el año 2013. La tabla incluye la comparativa de las diferentes deducciones fiscales tanto a nivel Estatal como por Comunidad Autónoma. En este sentido, hay que puntualizar que el *Panel de Declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*²⁶ incluye información de las CCAA a excepción de las forales, como el País Vasco y Navarra, que disponen de un sistema tributario propio gestionado por sus propias administraciones tributarias (Onrubia et al. 2011).

²⁶ En los análisis realizados con esta base de datos se han incluido tanto las declaraciones individuales como las declaraciones conjuntas.

Tabla 1. Listado de deducciones fiscales Estatales y Autonómicas relacionadas con la infancia y familia. Ejercicios fiscales de 2007 y 2013

Declaración 2007	Declaración 2013
ESTATAL	
Deducción por maternidad. (importe de la deducción)	Deducción por maternidad: importe de la deducción
Deducción por maternidad. (imp. del abono anticipado de la	Deducción por maternidad: importe del abono anticipado
Deducción por nacimiento o adopción. (imp. de la deducción)	
Deducción por nacimiento o adopción. (imp. del abono	
Andalucía	
Beneficiarios de determinadas ayudas familiares	Beneficiarios de determinadas ayudas familiares
Por adopción de hijos en el ámbito internacional	Por adopción de hijos en el ámbito internacional
Para familia monoparental, y con ascendiente mayor 75 años	Para familia monoparental, y con ascendiente mayor 75 años
Aragón	
Por nacimiento o adopción del tercer hijos o sucesivos	Por nacimiento o adopción del tercer hijos o sucesivos
Por adopción internacional de niños	Por adopción internacional de niños
	Por adquisición de libros de texto.
Principado de Asturias	
	Por adopción internacional de menores
	Por partos múltiples o mas adopciones
	Por familias numerosas
	Para familias monoparentales
	Acogimiento familiar de menores
Islas Baleares	
Por declarantes con minusvalía o descendientes	Por declarantes con minusvalía o descendientes
Por gastos de adquisición de libros de texto	Por gastos de adquisición de libros de texto
Por adopción de hijos	Por adopción de hijos
Canarias	
Por gastos de estudios	Por gastos de estudios
Por nacimiento o adopción de hijos	Por nacimiento o adopción de hijos
Por gastos de guardería	Por gastos de guardería
Por familia numerosa	Por familia numerosa
Cantabria	
Por acogimiento familiar de menores	Por acogimiento familiar de menores
Castilla la Mancha	
Por nacimiento o adopción de hijos	Por nacimiento o adopción de hijos
	Por familia numerosa
	Por la adquisición de libros de texto o enseñanza de idiomas
	Por acogimiento familiar no remunerado de menores
Castilla León	
Por familia numerosa	Por familia numerosa, nacimiento o adopción en 2011
Por nacimiento o adopción de hijos	Por familia numerosa
Por adopción internacional	Por nacimiento o adopción de hijos
Por cuidado de hijos menores	Por partos múltiples o adopciones simultaneas
	Por partos múltiples o adopciones simultaneas en 2011
	Por cuidado de hijos menores
	Por paternidad
	Por gastos de adopción
Cataluña	
Por el nacimiento o adopción de hijo	Por el nacimiento o adopción de hijo
Extremadura	
Por acogimiento de menores	Por acogimiento de menores
	Por partos múltiples
	Por compra de material escolar
Galicia	
Por nacimiento o adopción de hijos	Por nacimiento o adopción de hijos
Por familia numerosa	Por familia numerosa
Por cuidado de hijos menores	Por cuidado de hijos menores
	Por acogimiento familiar de menores
Comunidad de Madrid	
Por nacimiento o adopción de hijos	Por nacimiento o adopción de hijos
Por adopción internacional de niños	Por adopción internacional de niños
Por acogimiento familiar de menores	Por acogimiento familiar de menores
	Para familias con dos o más descend. e ingresos reducidos
Región de Murcia	
Por gastos de guardería de hijos menores de 3 años	Por gastos de guardería de hijos menores de 3 años
La Rioja	
Por el nacimiento o adopción del 2.º o ulterior hijo	Por el nacimiento o adopción del 2.º o ulterior hijo
Comunidad Valenciana	
Por el nacimiento o adopción de hijos	Por el nacimiento o adopción de hijos
Por nacimiento o adopción múltiples	Por nacimiento o adopción múltiples
Por nacimiento o adopción de hijos discapacitados	Por nacimiento o adopción de hijos discapacitados
Por familia numerosa	Por familia numerosa
Por la custodia en guarderías y centros de menores 3 años	Por la custodia en guarderías y centros de menores 3 años
	Para contribuyentes con dos o mas descendientes
	Por ayudas publicas de protección a la maternidad
	Por adquisición de material escolar

Fuente: Elaboración propia a partir de *Panel de Declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 1999-2013*.

Una de las diferencias más sustanciales entre el año 2007 y 2013 es la supresión del llamado cheque bebé. Esta prestación (aplicada desde julio de 2007 hasta diciembre de 2010) se podía recibir como deducción en la cuota del IRPF (únicamente se podía cobrar como prestación no contributiva de la Seguridad Social en País Vasco y Navarra). A partir de 2011 ya no se aplicó, lo que supuso una reducción importante de la inversión pública en familias con hijos, ya que era la deducción que podía ser más generosa para el declarante y que para el Estado suponía prácticamente la mitad de la inversión en deducciones orientadas a infancia y familias. Otro de los elementos que se observan es que durante los años de crisis algunas Autonomías incrementaban la variedad de conceptos relacionados con la infancia por los que se podía deducir en la declaración de renta. Algunas autonomías como la Comunidad Valenciana, y Castilla y León contaban con un amplio abanico de deducciones en 2007 que se ampliaba aún más en 2013. Otras Comunidades como Asturias o Castilla la Mancha no tenían ningún o sólo un concepto de deducción relacionado con la infancia y la familia en 2007. En cambio, en 2013 se puede observar cómo estas CCAA incrementan este tipo de deducciones sustancialmente los amplían sustancialmente.

A pesar del complejo y amplio entramado de deducciones orientadas a la infancia y la familia, el nivel de cobertura es relativamente bajo. Solo el 14,5% de las declaraciones de la renta realizadas en las que se señalaba que había algún hijo dependiente (menor de 25 años en situación de dependencia o que esté en situación de discapacidad) se beneficiaban de este tipo de deducciones (la media del porcentaje de cobertura de las CCAA no ha variado entre el 2007 y el 2013). Sin embargo, en algunas CCAA la media es significativamente superior: por ejemplo, en 2013 en las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana tenían una cobertura de más del 20% (según Panel de declarantes de IRPF 1999-2013, Instituto de Estudios Fiscales). Ahora bien, son Comunidades que deducían una cantidad media más baja (tabla 2).

En la siguiente tabla se muestra la cuantía media que representan las deducciones que aplican las CCAA y las aplicadas por el Estado en 2007 y 2013. Como se puede observar, la media de las deducciones estatales en infancia y familia es más elevada que la media que aplican las CCAA. También se observa hasta qué punto tenía relevancia la deducción por maternidad en las deducciones estatales. La media de la deducción Estatal por conceptos de infancia y familia pasaba de 1.853 euros con la deducción por maternidad en 2007, a 1.111 euros en 2013 con la supresión de dicha deducción. En cambio, se observa un incremento medio de la inversión de las CCAA en la aplicación de deducciones hacia la infancia y familias entre los dos periodos (prácticamente se dobla). A pesar de este incremento, las deducciones Estatales continúan significando más del 90% de la cantidad deducida en los conceptos relacionados con la infancia y familia.

Tabla 2. Media del dinero deducido (en euros) en las deducciones focalizadas en infancia y familia. Porcentaje de las declaraciones que deducen por tener hijos* ("cobertura"). Declaraciones de renta de los ejercicios 2007 y 2013 según CCAA

	2007				2013			
	Deducciones por CCAA (euros)	Deducciones Estatales (euros)	Deducciones Total (euros)	Cobertura (%)	Deducciones por CCAA (euros)	Deducciones Estatales (euros)	Deducciones Total (euros)	Cobertura (%)
Andalucía	5,31	2.089,06	2.094,37	12,2	20,36	1.217,00	1.237,36	12,4
Aragón	5,03	2.201,06	2.206,09	12,2	16,25	1.416,79	1.433,04	11,4
Principado de Asturias	0,00	2.312,32	2.312,32	10,9	49,30	1.482,12	1.531,42	9,3
Islas Baleares	13,28	1.541,54	1.554,82	16,5	85,46	637,27	722,73	22,2
Canarias	141,02	1.374,41	1.515,43	16,0	170,47	786,39	956,86	15,9
Cantabria	0,00	2.528,47	2.528,47	12,6	2,30	1.550,92	1.553,22	10,9
Castilla-La Mancha	9,62	1.970,87	1.980,48	11,8	49,96	1.049,08	1.099,03	15,3
Castilla y León	80,99	1.364,85	1.445,84	16,1	407,19	930,65	1.337,84	14,2
Cataluña	50,58	1.820,21	1.870,79	15,1	50,39	1.341,82	1.392,21	11,7
Extremadura	1,05	2.300,78	2.301,83	12,5	5,13	1.116,80	1.121,93	14,1
Galicia	121,20	1.428,09	1.549,29	17,1	165,37	898,31	1.063,68	18,4
Comunidad de Madrid	45,83	2.229,39	2.275,22	14,1	93,54	1.383,69	1.477,23	13,9
Región de Murcia	13,70	2.164,10	2.177,80	14,0	33,68	1.322,60	1.356,28	13,2
La Rioja	9,65	2.342,65	2.352,31	13,6	12,44	1.472,99	1.485,43	10,7
Comunidad Valenciana	90,38	1.525,01	1.615,39	18,4	138,13	779,72	917,86	21,4
Ceuta	0,00	3.389,60	3.389,60	7,0	0,00	2.046,04	2.046,04	8,1
Melilla	0,00	2.484,11	2.484,11	17,0	0,00	1.588,79	1.588,79	10,0
TOTAL	52,21	1.853,50	1.905,71	14,5	98,40	1.111,57	1.209,97	14,5

*Se identifica a las declaraciones de las personas con hijos de aquellas que se les aplica algún nivel por "Mínimo por descendiente" (aproximadamente el 40% de las declaraciones). En el Mínimo por descendiente se tienen en cuenta las declaraciones que incluyen a los menores de 25 años en situación de dependencia y a los hijos discapacitados.

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de declarantes de IRPF 1999-2013. Instituto de Estudios Fiscales.

La población española llegó a desgravar en el ejercicio fiscal de 2007, mediante las deducciones relacionadas con la infancia y la familia, un total de 2.064,1 millones de euros, mientras que en el ejercicio fiscal de 2013 un total de 1.313,6 millones de euros (un 37% menos).²⁷ Esta bajada de la inversión se explica principalmente por la supresión en 2013 de la deducción por maternidad. En este aspecto hay que puntualizar que según una sentencia aprobada por el Tribunal Supremo en 2018, las familias podían pedir la devolución de la cantidad no deducida del IRPF del ejercicio de 2013.²⁸

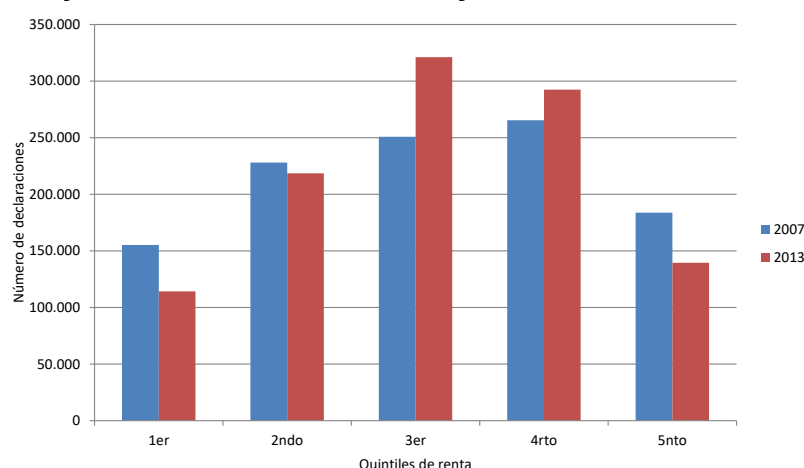
Las variaciones de las deducciones que se van sucediendo a lo largo de los años afectan a la población beneficiaria de forma desigual. Como sucede con las prestaciones monetarias, la estructura de deducciones orientadas a mejorar la situación de las familias con hijos

²⁷ Tanto la deducción por nacimiento o adopción establecida en 2007 (cheque bebé) así como la deducción por maternidad introducida en 2003 tenían como objetivos fundamentales fomentar el trabajo de la mujer fuera del hogar y la conciliación de la vida personal y familiar. Con ellas se pretendía compensar en parte los mayores gastos devenidos por el nacimiento de un niño, especialmente en esta primera etapa de su vida. Sin embargo, la deducción por nacimiento apenas estuvo vigente tres ejercicios fiscales completos. Debido a la presión por reducir el enorme déficit público registrado en el año 2009 se aprobó una batería de medidas que entre otras, suprimió dicha deducción con efectos a partir del 1 de enero de 2011 (Martínez y Miquel 2014).

²⁸ Sería interesante poder analizar en futuras investigaciones el coste que ha supuesto esta devolución para realizar de forma más ajustada la comparativa entre estos dos periodos. En este sentido habría que analizar hasta qué punto las familias reclamaron la devolución económica.

dependientes, tanto estatales como de las CCAA, tienen una incidencia desigual según los diferentes niveles de renta. Si comparamos el número de declaraciones beneficiarias según diferentes niveles de renta individual²⁹ (Gráfico 13), podemos observar que los que tienen una proporción menor de beneficiarios de dichas deducciones es la población que se sitúa en el primer quintil de renta (una renta que se encuentra en niveles especialmente bajos durante el período de crisis económica). La misma tendencia se observa si tenemos en cuenta los quintiles de renta del hogar³⁰ (Gráfico 14). Este resultado no es atribuible al hecho de que en este quintil de renta se concentre un mayor número de hogares sin menores dependientes. Más bien ocurre todo lo contrario. Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2014 (que proporciona los datos referentes al año 2013) en el primer quintil de renta hay un 41,2% de hogares que tienen algún menor dependiente, mientras que en el resto de quintiles se sitúa alrededor del 30-33%. Es decir, que la desigualdad es aún mayor respecto al resto de quintiles considerando que el primer quintil es el que suele estar compuesto en mayor medida por hogares con niños dependientes.

Gráfico 13. Número de declaraciones en las que se deducen algunos de los diferentes conceptos relacionados con la infancia y familia (Estatales o CCAA) según quintiles de renta individual. Ejercicios fiscales años 2007 y 2013

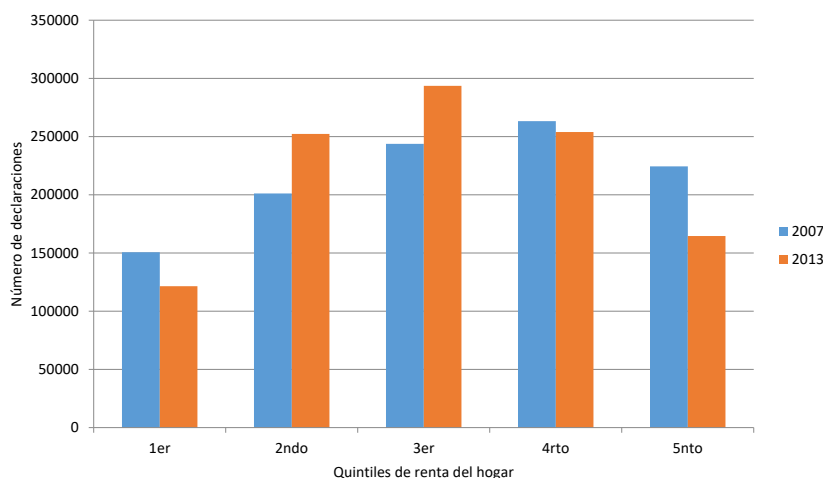


Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de declarantes de IRPF 1999-2013. Instituto de Estudios Fiscales.

²⁹ La comparativa se realiza a partir de las declaraciones y no tiene por qué ajustarse a la renta del hogar.

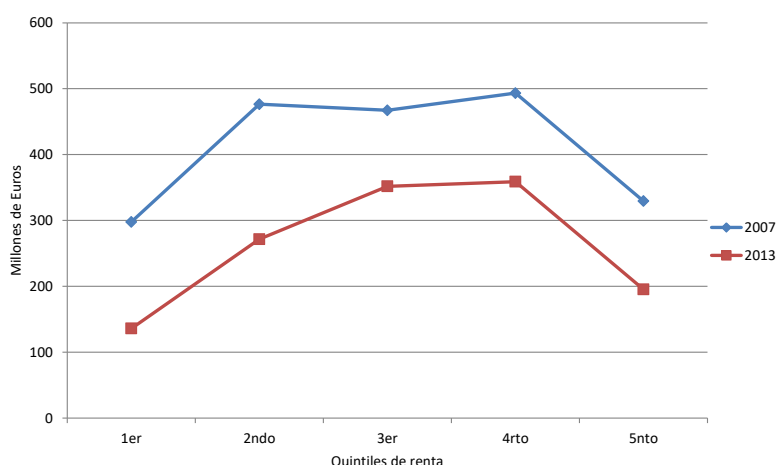
³⁰ En este caso, para la comparativa se utilizan los quintiles de renta del hogar calculados con la suma de las declaraciones de renta de un mismo hogar. En este sentido, solo se contemplan un máximo de dos declaraciones, la de la madre y su cónyuge.

Gráfico 14. Número de declaraciones en las que se deducen algunos de los diferentes conceptos relacionados con la infancia y familia (Estatales o CCAA) según quintiles de renta del hogar. Ejercicios fiscal años 2007 y 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de declarantes de IRPF 1999-2013. Instituto de Estudios Fiscales.

Gráfico 15. Cantidad total de dinero deducido (millones de euros) según quintiles de renta individual. Ejercicio fiscal años 2007 y 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de declarantes de IRPF 1999-2013. Instituto de Estudios Fiscales.

Los datos muestran que las familias más empobrecidas son las que, en número, menos se benefician de las deducciones en conceptos de infancia. En cambio, la cuantía media global deducida (de los que han deducido algún concepto relacionado con la infancia) no varía mucho entre los distintos quintiles³¹.

³¹ Según los datos del *Panel de declarantes de IRPF*, en 2013 la media de euros de la población del primer quintil de renta que deducían por algún concepto relacionado con la infancia era de 1.191 euros; del segundo quintil 1.243; del tercer quintil 1.096; del cuarto quintil 1.228; y del quinto quintil 1.400 euros.

4. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos en el análisis realizado de los datos apuntan en dos direcciones preocupantes: por un lado la desprotección de los hogares con menores dependientes respecto al total de la población y por otra que esa desprotección es aún más acusada en el caso de los hogares que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. La limitada inversión de recursos públicos hacia la infancia y las familias no significa que no tenga impacto sobre la situación económica de las familias. Como se ha mostrado anteriormente, el peso de estas prestaciones en las rentas de los hogares es cada vez más significativo. Sin embargo, este aumento del peso en las rentas del hogar no se produce tanto por el aumento de las prestaciones públicas o deducciones, sino por la disminución de las rentas primarias de los hogares de los últimos años. El gasto público que se realiza en los estratos de las familias con menores recursos económicos, tanto en prestaciones monetarias como en deducciones fiscales³², es más bajo que en el resto de la población, mostrando el escaso impacto redistributivo del sistema.

A continuación presentamos algunas recomendaciones generales, orientadas a mejorar la situación de los hogares con hijos dependientes basadas en modificaciones y mejoras en el sistema de prestaciones y deducciones. La situación actual de pobreza infantil y la escasa eficacia de las prestaciones en corregir esa situación, exige que esos cambios se realicen con urgencia. Las mejoras pueden realizarse en diferentes ámbitos, tanto por la vía de las transacciones monetarias o por las deducciones, pero es presumible que tendrían efectos diferenciados. Por ejemplo, hay cierto margen de mejora del sistema de deducciones fiscales planteadas hasta el momento. Se pueden mejorar las deducciones estatales (manteniendo la deducción por maternidad e incrementando su cuantía) así como establecer cierta armonización entre las diferentes CCAA para reducir las desigualdades entre territorios. También es aconsejable que las deducciones fiscales por maternidad sean más generosas especialmente en las rentas más bajas para poder maximizar su capacidad redistributiva.

A pesar de las posibles mejoras que se puedan establecer en el sistema de deducciones fiscales para las familias con hijos, hay que tener en cuenta que su recorrido es limitado y que tiene impactos muy reducidos y en ocasiones nulos para las familias con ingresos bajos que están exentos de tributación. Es por eso que el foco de cualquier mejora sustancial de las políticas públicas en la mejora de las condiciones de vida de los hogares con niños dependientes y la reducción de la pobreza infantil pasa por mejorar las prestaciones monetarias orientadas a las familias con hijos. En este sentido, la prestación por hijo a cargo es la política, dadas sus características actuales, con un margen de mejora considerable.

Las prestaciones por hijo a cargo en España son especialmente paupérrimas e impropias teniendo en cuenta nuestro nivel de riqueza. La inversión es una de las más bajas de los países de la Unión Europea. Así pues, es necesario mejorar las cuantías que están actualmente establecidas. Si bien, cualquier mejora de la inversión seguiría teniendo un presupuesto limitado, se trataría de reforzar en mayor medida las prestaciones de los

³² Los datos analizados mediante *Panel de declarantes de IRPF* también muestran que son el grupo en que menor ha sido la inversión tradicionalmente respecto dichas deducciones. Mientras se invertía un total de 136 millones de euros en las deducciones fiscales en el primer quintil de renta, en el cuarto quintil era de 359 millones de euros (año 2013).

colectivos más vulnerables. Establecer un sistema más generoso para las familias con mayor grado de pobreza puede ser un buen punto de partida en las reformas de las prestaciones por hijo a cargo. En este sentido no hace falta establecer fórmulas ni recetas muy innovadoras ya que países de nuestro entorno ya aplican modelos de prestaciones sociales y políticas de prestaciones por hijo a cargo con mayor impacto en la población empobrecida. En este sentido, tal y como subraya Cantó y Ayala (2014) a partir de la simulación del impacto de diferentes diseños de prestaciones por hijo a cargo, las mejoras de las cuantías deberían venir acompañadas de reformas de las fuentes de financiación del sector público, especialmente en el aumento de los ingresos con carácter progresivo.

El rejuvenecimiento de la pobreza y la exclusión ha empujado a un grupo considerable de países de la Unión Europea a reformular sus agendas políticas, presentando especial atención a la inversión en la infancia. Durante la primera década del siglo XXI, se produjeron algunos avances en esta dirección en España, que parecían pronosticar un acercamiento a enfoques políticos asumidos en los países más comprometidos con estas inversiones, pero la llegada de la recesión económica los truncó (Moreno y Marí-Klose 2013). Durante la crisis las partidas que las Administraciones Públicas se gastan en infancia han perdido peso relativo en el conjunto del gasto que realizan tanto las Comunidades Autónomas como el Estado central. Para hacer frente a una problemática que está condicionando el presente de los niños y el futuro de la sociedad es necesario adoptar políticas públicas que tengan un impacto significativamente positivo y directo para las familias. Mejorar el gasto público en la protección social de la infancia y las familias permitiría asegurar entre otros, los objetivos acordados en la Estrategia Europa 2020 de reducción de la pobreza y la exclusión social. Pero sobre todo, constituye la base para asegurar los derechos de la infancia, y un mecanismo para fomentar la equidad y la reducción de las desigualdades sociales. La experiencia de otros países demuestra que el margen de mejora es amplio y que la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con niños es posible cuando se comprometen suficientes recursos.

5. Bibliografía

Causa, O. y Hermansen, M. (2018) "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries". Economics Department Working Papers N° 1453. OECD WP.

Cantó, O, Ayala, L., Adiego, M., Levy, H. y Paniagua, M. M., (2012) "Going regional: The effectiveness of different tax-benefit policies in combating child poverty in Spain", EUROMOD Working paper EM2/2012.

Cantó, O. (2014) "El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil", Panorama Social 20: 89-103.

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

Comisión Europea (2018). Report on Public Finances in EMU. Institutional paper 069. Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip069_en.pdf

Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Instituto Nacional de Estadística. Encuestas analizadas de 2008, 2011, 2014, 2017. Disponibles en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Flaquer, L. (2000) Las políticas familiares en una perspectiva comparada. Colección de Estudios Sociales. Barcelona: Fundación La Caixa.

Marí-Klose, P. (2017) “Las prestaciones sociales en el Estado de bienestar” Índice de confianza social. Barcelona 07: Obra Social de la Caixa, Esade.

- (2015) “Familia y género en el Sistema de Bienestar Español” en Moreno Fuentes, F.J. y E. del Pino (coord.) Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y España: Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales. Madrid: Tecnos.

Martínez Álvarez, J.A., y Miquel Burgos, A.B. (2014) “La política familiar a través del IRPF: Un modelo de impuesto negativo para familias de rentas bajas” Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa 81: 263-308.

Meil, G. (dir.) (2008) Hacia un nuevo modelo de protección a las familias en España. Expediente FIPROS 2007/36.

Moreno, L. y Marí-Klose, P. (2013) “Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen transición”, en E. Del Pino y M^a. J. Rubio El Estado de Bienestar en la Encrucijada. Madrid: Tecnos.

Onrubia, J.; Picos, F., y Pérez, C. (2011): “Panel de Declarantes de IRPF 1999-2007: diseño, metodología y guía de utilización”, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 7/2011.

OECD 2018 Family Database.

Panel de Declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Instituto de Estudios Fiscales y el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT (2007-2013).

Sarasola, S. y Luppi, F. (2011) “Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea” en Navarro, V. y Tur, M. (dirs). Estudio sobre la situación social de la familia y la infancia en España. Barcelona: Observatorio Social de España, UPF.

Thévenon, O. (2011) “Family Policies in OECD countries: A comparative analysis” Population and Development Review 37 (1): 57-87.