

## Resumen

---

España es uno de los países con tasas de riesgo de pobreza infantil más altas de Europa. Las dos principales características de nuestro sistema de prestaciones e impuestos son el considerable peso redistributivo de las pensiones y el poco peso presupuestario de las desgravaciones fiscales y las prestaciones de carácter familiar. En otros países europeos existen todo tipo de políticas que promueven la cohesión social y reducen el riesgo de pobreza de las familias con menores dependientes. Ejemplo de ello es que la prestación universal por hijo está vigente hoy en 17 de los 28 países de la Unión Europea. Utilizando métodos de evaluación económica medimos la eficacia, la eficiencia y el coste presupuestario de poner en marcha distintas políticas públicas que podrían reducir la pobreza infantil. Los resultados apuntan a que mejoras de la actual política hasta una cuantía de, al menos, unos 100 euros mensuales o la implantación de una prestación universal de similar cuantía serían muy eficaces para la reducción del riesgo de pobreza infantil.

## Ideas principales

---

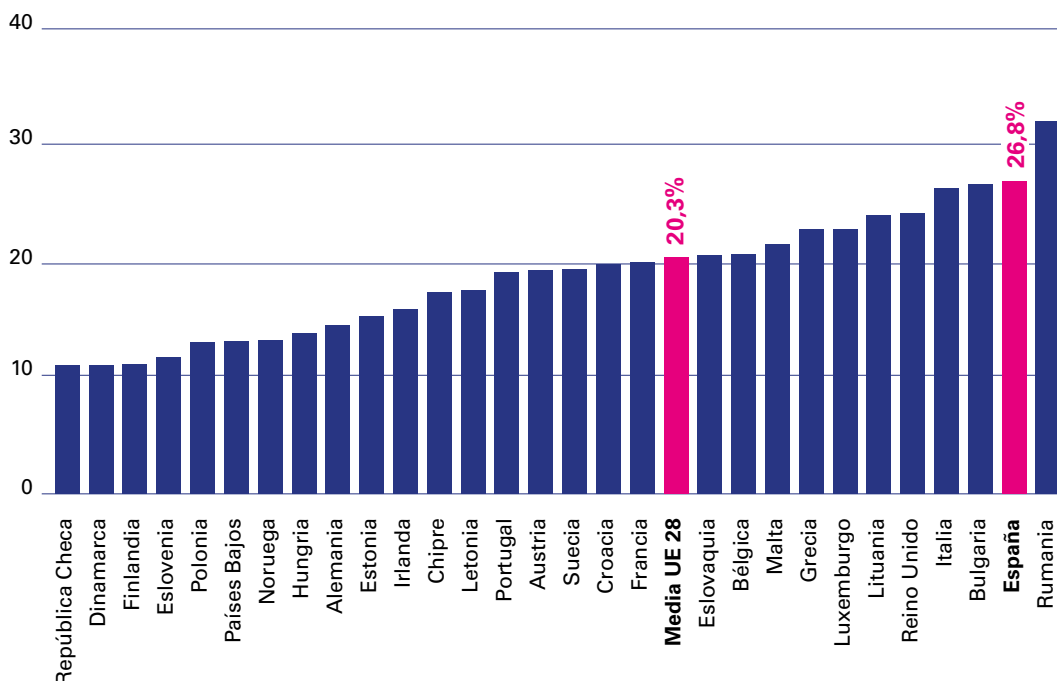
- // En 2017 casi uno de cada tres menores de edad en nuestro país estaba en riesgo de pobreza, lo que nos sitúa entre los países de la Unión Europea más afectados por este problema junto con Rumanía, Bulgaria, Italia y Reino Unido.
- // La mayor parte de los países con altos niveles de pobreza infantil de la Unión Europea son también aquellos que realizan un menor esfuerzo presupuestario en prestaciones públicas familiares.
- // El aumento de la pobreza infantil durante la recesión económica está ligado a la carencia de una red estable y potente de políticas públicas que permitan a las familias mantener unos niveles mínimos de ingresos cuando crece el desempleo y la precariedad laboral.
- // España tiene un nivel de gasto en políticas familiares que está lejos de la media europea y es menos de la mitad del gasto que dedican los países con menores tasas de riesgo de pobreza infantil.
- // Las ayudas por hijo condicionadas por bajos ingresos son muy efectivas para reducir la pobreza infantil, siempre que la cuantía sea alta y el umbral de ingresos medio-alto.
- // Tanto la mejora de la política de prestación condicionada por bajos ingresos, con una cuantía de al menos 100 euros mensuales, como la implantación de una política universal de cuantía similar serían eficaces para reducir el número de menores pobres así como la intensidad de su pobreza. No obstante, para el mismo nivel de eficacia, la política universal tendría un mayor coste presupuestario.

## Uno de cada tres menores vive en un hogar en riesgo de pobreza

En las últimas dos décadas se han producido importantes cambios demográficos, laborales y socioeconómicos en los países ricos que han tenido como consecuencia un notable aumento de la vulnerabilidad social de la infancia y un aumento de la desigualdad de ingresos entre las familias con menores dependientes, lo que ha impulsado la tendencia al alza de las tasas de riesgo de pobreza infantil. La llegada de la Gran Recesión en 2008 no hizo sino exacerbar esa tendencia.

En España, donde las tasas de pobreza infantil ya eran más altas que en muchos países de la Unión Europea (UE) antes de la crisis, el aumento de las dificultades económicas de las familias en la última década ha sido muy grande. Si fijáramos el umbral de ingresos suficientes para evitar la pobreza en su valor de 2008, el número de menores cuyos hogares ya no pueden acceder a ese umbral en 2014 habría pasado de un 27 a un 39%, lo que supone un incremento de un 45% en solo 7 años. Como consecuencia, y a pesar de la reducción de la tasa de desempleo desde 2014 hasta hoy, nuestro país sigue figurando en el grupo de los de más pobreza infantil de toda la UE-28: casi de uno de cada 4 (26,8%) vive por debajo del umbral de la pobreza (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de menores por debajo del umbral de la pobreza en 28 países de la UE (umbral=60% de la mediana de ingresos), 2018**



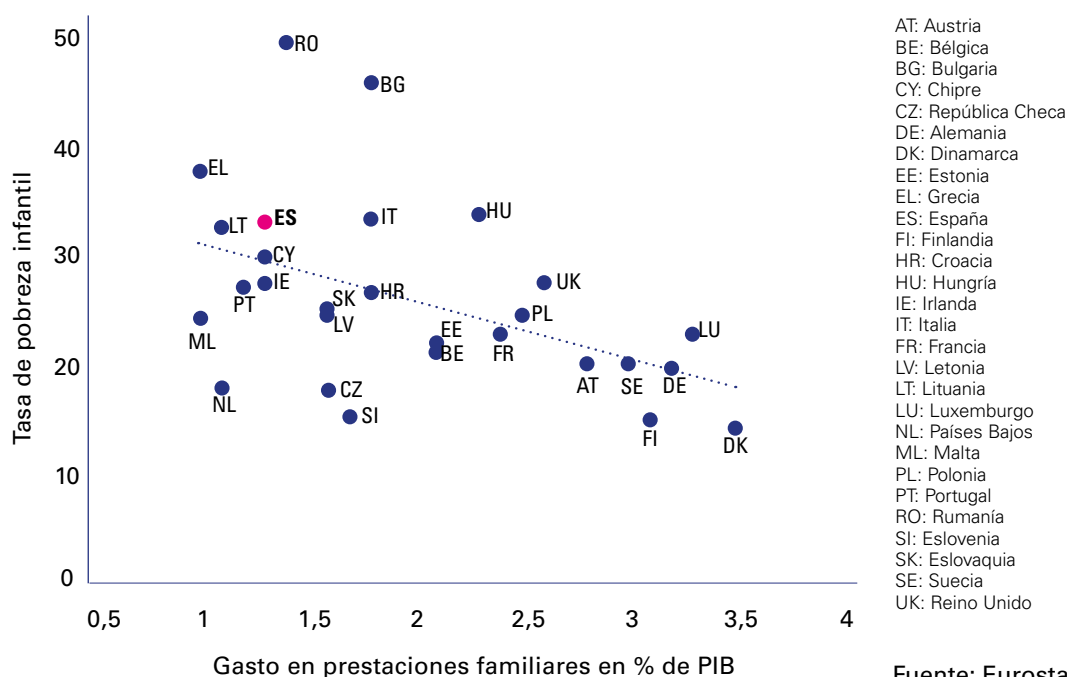
Fuente: Eurostat.

## Hay una relación positiva entre el nivel de riesgo de pobreza infantil y el esfuerzo económico público en prestaciones familiares

La mayor parte de los países de la Unión Europea con altos niveles de pobreza infantil son también aquellos que realizan un menor esfuerzo presupuestario en prestaciones familiares. En el Gráfico 2 se aprecia que países como Dinamarca, con un nivel alto de gasto en prestaciones a la familia (3,5 puntos del PIB), consigue tener la tasa de riesgo de pobreza infantil más baja del continente, mientras que España, con un gasto menor que la mitad (1,3 puntos del PIB) y lejos de la media europea, soporta una de las tasas de riesgo de pobreza infantil más altas junto con Rumanía, Bulgaria, Grecia e Italia.

Además del peso de las políticas familiares, la pobreza infantil está íntimamente relacionada con la capacidad redistributiva de todo el sistema de prestaciones e impuestos por tipos de hogar. Desde una perspectiva comparada, la capacidad redistributiva global del sistema español para los hogares con menores es muy limitada e inferior a la de otros sistemas europeos como el alemán, el francés, el británico e incluso el italiano. El Reino Unido consigue reducir la desigualdad de ingresos entre las familias con menores dependientes en casi un 40%, Francia y Alemania algo más de un 30 %, y España solamente en un 23%. Si no tenemos en cuenta el papel de las pensiones contributivas, aún nos colocaríamos más lejos del Reino Unido, Francia y Alemania, lo que indica que, más allá de las pensiones contributivas, nuestro sistema de prestaciones e impuestos redistribuye poco hacia las familias jóvenes con menores dependientes.

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



Fuente: Eurostat.

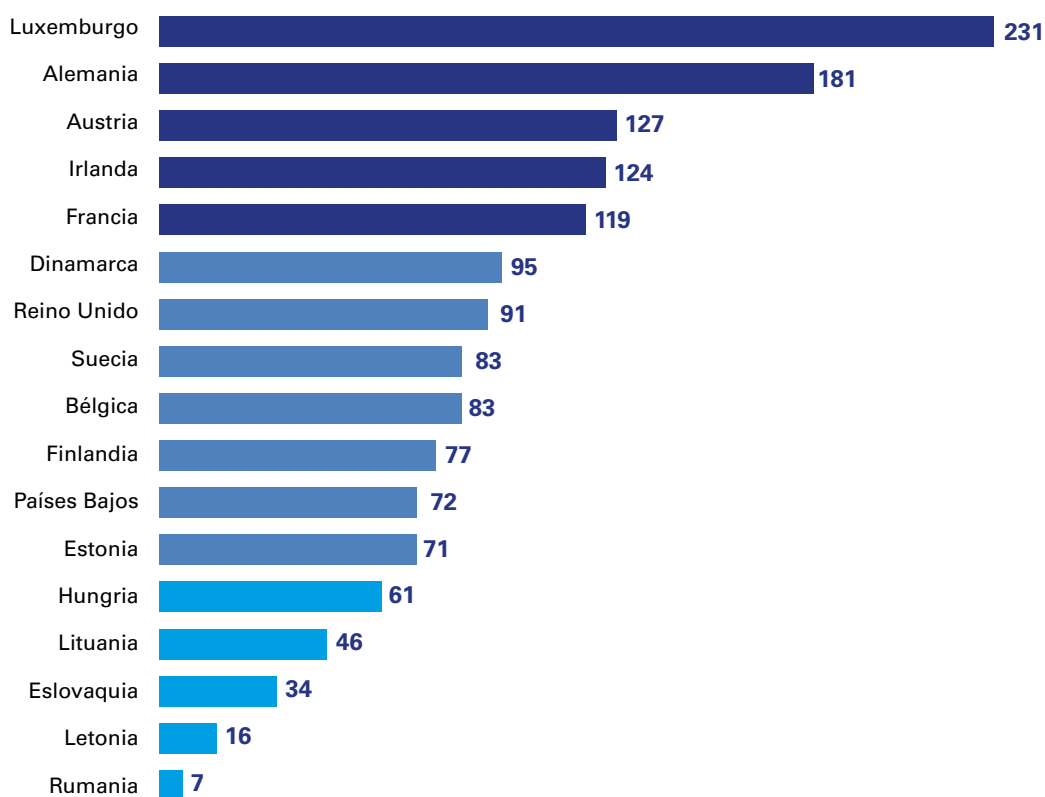
## España tiene un gasto en políticas familiares que está lejos de la media europea

La debilidad de las políticas públicas destinadas a las familias es una de las principales causas de la frágil red de seguridad de nuestro estado del bienestar. Esta fragilidad ha sido compensada, como sucede en otros países del sur de Europa, por la red familiar: la primera, y muchas veces la única, red para muchos hogares durante la crisis económica.

A diferencia de lo que ocurre en España, una de las políticas públicas familiares más generalizadas en los países de la UE es una prestación universal por menor dependiente, financiada con impuestos generales o con cotizaciones sociales. Esta política, de cuantía variable y complementada incluso con prestaciones destinadas a los más pobres o desgravaciones fiscales ligadas a la familia, no está vigente en los 28 países comunitarios, hay once que no la tienen. Son, precisamente, estos once países los que registran las mayores tasas de pobreza infantil del continente.

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

España no dispone de esta prestación universal.



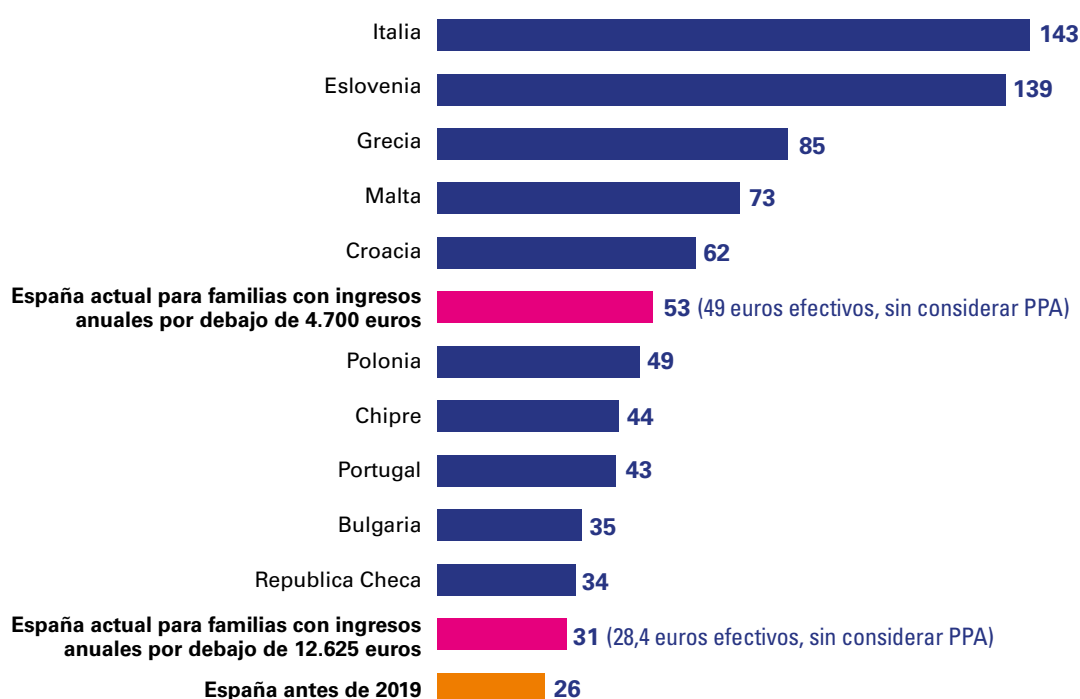
Nota. Calculado como la prestación máxima a percibir para hogares con un único menor de edad. En Francia, la prestación es la que corresponde a hogares con dos menores a cargo. En Malta y Chipre, aunque es universal, la prestación está graduada por el nivel de renta.

Fuente: MISSOC y Country Reports EUROMOD H 1.0+.

Según la cuantía de la prestación universal en paridad de poder adquisitivo es posible hacer tres grandes agrupaciones de países (Gráfico 3a). En la primera estarían los cinco con prestaciones más altas, superiores a los 110 euros mensuales: Luxemburgo, Alemania, Austria, Irlanda y Francia; en la segunda se encontraría el grupo más amplio de siete países con cuantías entre unos 95 y 70 euros mensuales: Dinamarca, Reino Unido, Suecia, Bélgica, Finlandia, Países Bajos y Estonia; y, por último, los cinco países con ayudas más pequeñas, en su mayoría del este de Europa, que no llegan a los 70 euros: Hungría, Lituania, Eslovaquia, Letonia y Rumanía. En algunos de estos países la prestación universal se combina con diversas prestaciones condicionadas por ingresos como apoyo adicional a las familias con menos recursos.

Los otros once países de la UE basan las prestaciones monetarias a la infancia en transferencias condicionadas por ingresos: Italia, Eslovenia, Grecia, Malta, Croacia, Polonia, Chipre, Portugal, Bulgaria, República Checa y España (Gráfico 3b). Es importante subrayar que si estas prestaciones tienen un umbral de renta alto, pueden tener efectos redistributivos similares a una prestación universal y ser muy eficaces en la lucha contra la pobreza. En contraste, si tienen un umbral bajo, su eficacia puede ser baja a pesar de que la cuantía sea alta. Además, algunos países no tienen un único umbral de ingresos, si no varios, y reducen la cuantía de la prestación a medida que los ingresos familiares aumentan.

**Gráfico 3b. Cuantía mensual de la prestación condicionada por ingresos por menor dependiente en paridad de poder adquisitivo, 2017 (en euros)**



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

Fuente: MISSOC y Country Reports EUROMOD H 1.0+.

## En España tenemos desgravaciones fiscales familiares en el impuesto sobre la renta que no benefician a las familias pobres y una prestación familiar por hijo a cargo de muy baja cuantía y con poca cobertura

En España, las desgravaciones fiscales, tanto las estatales como las autonómicas, son una parte importante del sistema de ayudas a la infancia. De los instrumentos de carácter estatal, el mínimo por descendientes del IRPF es el más importante en beneficiarios y gasto, ya que en 2017 lo recibieron más de 7 millones de contribuyentes, convirtiéndose en el eje fundamental del sistema español de ayudas monetarias a las familias. Esta deducción no la reciben los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza que están exentos de tributar en el impuesto, por lo que estas desgravaciones no tienen prácticamente incidencia en el riesgo de pobreza infantil. El resto de las deducciones del IRPF tienen mucha menor importancia presupuestaria ya que solamente suponen 9 millones de euros en el caso de la deducción para familias monoparentales o 949 millones de euros en el de la deducción por familia numerosa.

La prestación por hijo a cargo es la única transferencia a las familias con menores dependientes. Su peso presupuestario era de unos 1.375 millones de euros en 2017, antes de la reforma llevada a cabo en 2019, y menos de un tercio del gasto fiscal en desgravaciones fiscales por hijo, lo que suponía aproximadamente entre 4.000 y 5.000 millones de euros (Gráfico 4). En 2019, tras la reforma, el peso presupuestario de la prestación por hijo a cargo ha alcanzado unos 1.800 millones de euros, de los que cerca de 500 millones se destinan a menores sin discapacidad. La cuantía actual de la prestación es de 28,4 euros mensuales por menor para familias con ingresos anuales bajos, inferiores a unos 12.700 euros anuales (si solo hay un hijo dependiente en el hogar), y 49 euros mensuales para familias con ingresos muy bajos, unos 4.700 euros anuales (si solo hay un hijo dependiente en el hogar).

**Gráfico 4. Gasto en prestaciones por hijo a cargo y gastos fiscales en desgravaciones familiares estatales, 2017 (en millones de euros)**



Nota. El gasto fiscal del mínimo por descendientes es una aproximación a partir de los datos de la Agencia Tributaria aplicando el tipo de gravamen mínimo a la desgravación media de las declaraciones que cumplen los requisitos.

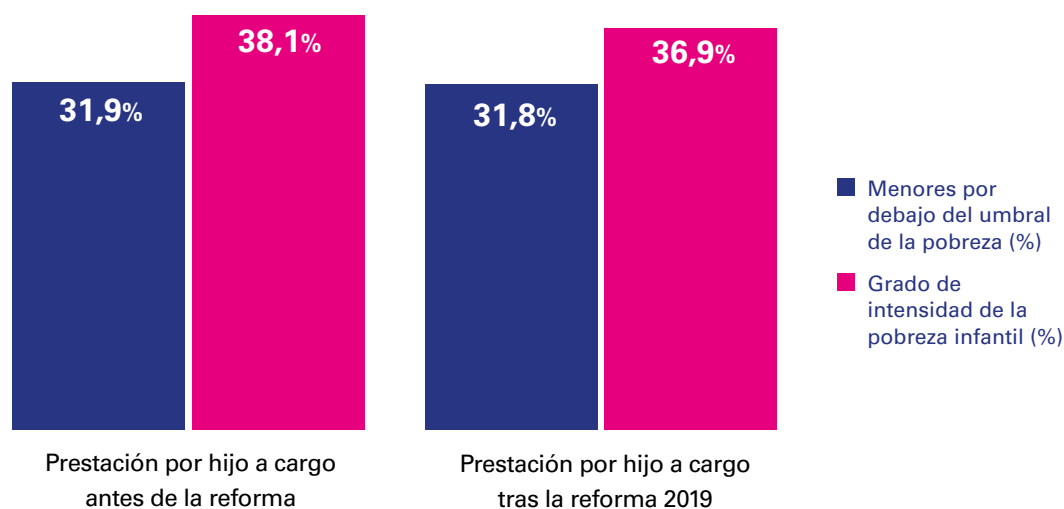
Fuente: Agencia Tributaria y Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

## La reforma de la prestación por hijo a cargo en 2019 es un paso en la buena dirección, pero insuficiente

La reforma gubernamental de la prestación por hijo a cargo llevada a cabo en 2019 ha supuesto un aumento de la cuantía de la prestación de un 17% (de 24,2 a 28,4 euros mensuales por menor) para hogares con ingresos bajos, y de un 100% para aquellos con ingresos muy bajos (de 24,2 a 49 euros por menor), lo que eleva el número de hogares perceptores en un 5% y el gasto en la prestación en un 66%.

Esta política es un paso en la buena dirección, pero su eficacia para reducir la pobreza infantil sigue siendo limitada, como indica el Gráfico 5, ya que prácticamente no cambia el porcentaje de menores que están por debajo del umbral de la pobreza: de un 31,9% baja a un 31,8% después de la reforma. En cualquier caso, la reforma sí reduce más, aunque todavía poco, la brecha entre los ingresos de los menores y el umbral de la pobreza (la intensidad) pasa de un 38,1 a un 36,9 %.

**Gráfico 5. Menores bajo el umbral de la pobreza y grado de intensidad de la pobreza infantil antes y después de la reforma de la prestación por hijo a cargo de 2019**



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

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

## Las reformas que mejoran la cuantía y cobertura de la prestación por hijo a cargo o la implantación de una nueva prestación universal consiguen reducir el porcentaje de menores por debajo del umbral de la pobreza y su intensidad. Las opciones que resultan más eficaces son las que acercan la cuantía de la prestación a la media de la UE y aumentan el umbral de ingresos para recibirla.

Como guía para diseñar prestaciones familiares más eficaces que las actuales y cuyo coste presupuestario sea asumible, hemos realizado un ejercicio de simulación que consiste en evaluar la eficacia y la eficiencia de varias reformas, que mejoran la cuantía y la cobertura de la prestación por hijo a cargo y plantean una nueva prestación universal por hijo de cuantía media en el contexto de la Unión Europea.

**Tabla 1. Política hasta el 2018, política actual y distintas simulaciones de políticas hipotéticas**

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

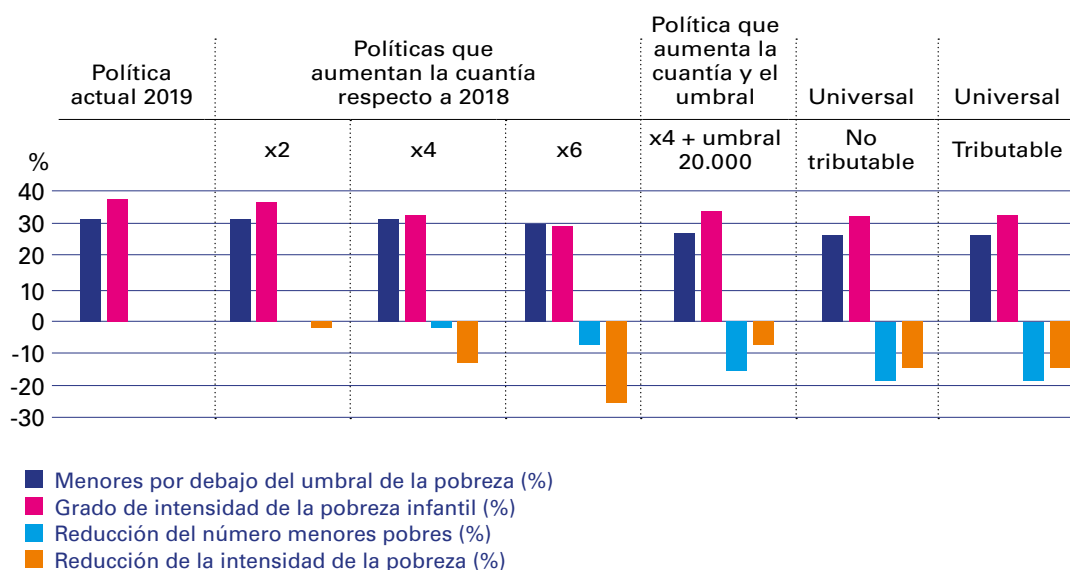
Nota. El umbral máximo de acceso se define como la cantidad de ingresos de un hogar con un menor dependiente que le permite recibir la prestación anual completa. El umbral máximo aumenta ligeramente con la cuantía de la prestación, porque el diseño de esta prevé un aumento del límite al aumentar la cuantía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

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

Dos de las políticas consisten en reformar la prestación por hijo a cargo manteniendo la condición de ingresos, una aumenta la cuantía de la prestación hasta 145,5 euros mensuales (la política que multiplica la cuantía por seis) y la otra lo hace hasta 97 euros mensuales (la que multiplica la cuantía por cuatro), y lo combina con un incremento de la cobertura al subir el umbral de ingresos a 20.000 euros. La tercera es una política universal adicional (tributable o no) de cuantía similar.



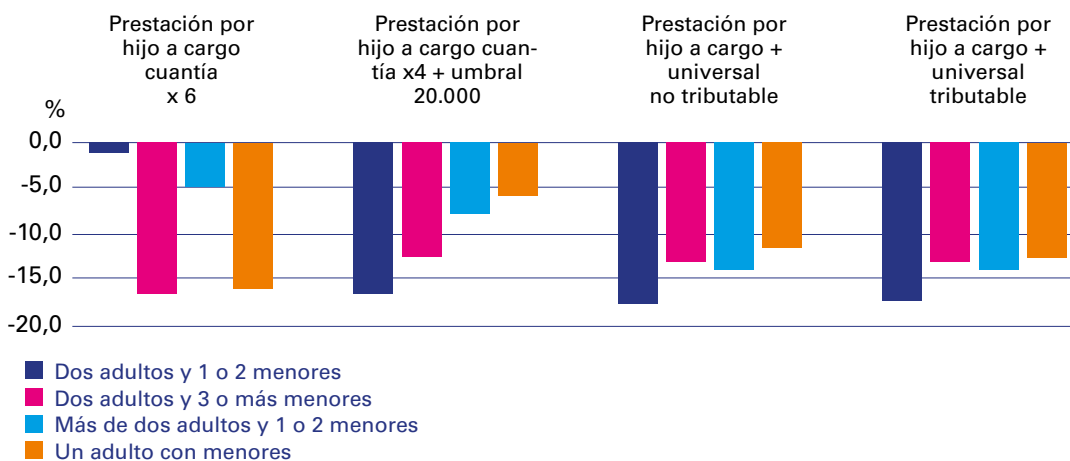
**Gráfico 6. Menores bajo el umbral de la pobreza, grado de intensidad de la pobreza infantil y su reducción después de aplicar cada una de las políticas (en %)**



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

Los resultados del Gráfico 6 indican que hay varias políticas que tienen una eficacia alta: la PHC x6 y la PHC x4 que aumenta el umbral de ingresos junto con las dos prestaciones universales adicionales (tributable y no tributable). La altura de las barras azules nos dice que estas políticas consiguen reducir el número de menores pobres del 31,8% actual a algo menos del 30%. La PHC x6 es la que reduce menos este porcentaje, pero en cambio es la que reduce más la intensidad de la pobreza: de un 37 a un 26,4% (barras naranjas). Esto supone que si se implementasen estas políticas, el número de menores en hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza se rebajaría entre un 7 y un 19%, mientras que la intensidad de la pobreza infantil disminuiría entre un 8 y un 25%.

**Gráfico 7. Reducción porcentual del número de menores bajo el umbral de la pobreza por tipos de hogar tras implantar cada una de las políticas (respecto de la situación actual), 2017**



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

Cada política reduce en distinto grado el porcentaje de menores por debajo del umbral de la pobreza, según la edad y el tipo de familia en la que conviven.

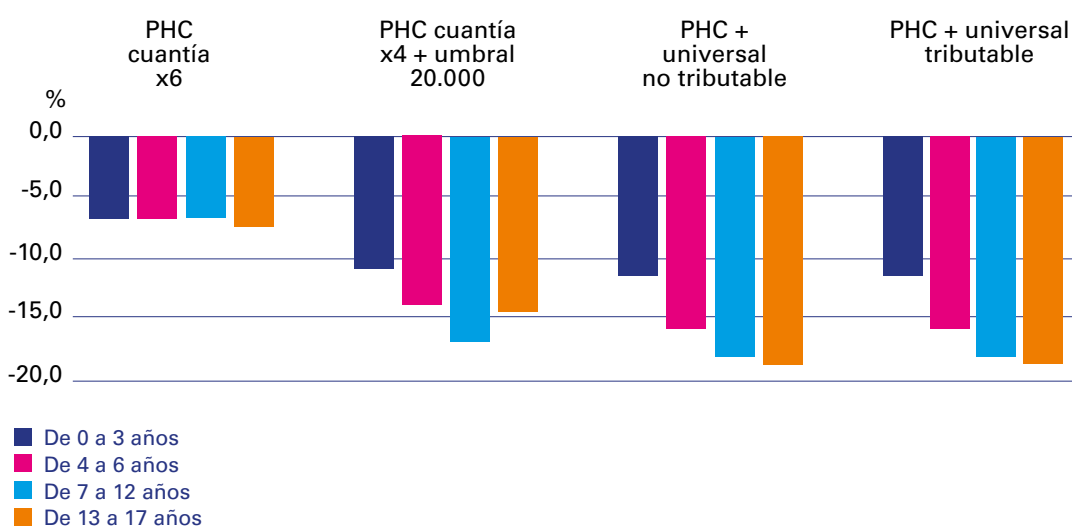
Los resultados del Gráfico 7 indican que una política que aumente la cuantía y no tanto la cobertura (PHC x6) reduciría más la pobreza en los hogares monoparentales y en las familias numerosas que el resto de las políticas. Por el contrario, las otras políticas reducirían algo más la pobreza infantil en hogares con dos o varios adultos y uno o dos menores.

Los resultados del Gráfico 8 confirman que una política que aumente la cuantía y no tanto la cobertura (PHC x6) disminuiría la pobreza de los menores de todas las edades prácticamente por igual (un 6-7%). En cambio, las otras tres políticas reducirían más la incidencia de la pobreza entre los mayores de 6 años. Las políticas universales serían las más efectivas para rebajar el número de menores pobres que ya han llegado a la adolescencia con edades entre 13 y 17 años.

Los Gráficos 9 y 10 señalan que una política que aumente la cuantía y no tanto la cobertura (PHC x6) es particularmente efectiva para reducir la intensidad de la pobreza entre las familias de dos adultos con menores, mientras que las políticas que aumentan la cobertura, como la PHC x4 y las universales, reducen más la intensidad de los hogares con 3 o más menores y de las familias monoparentales.

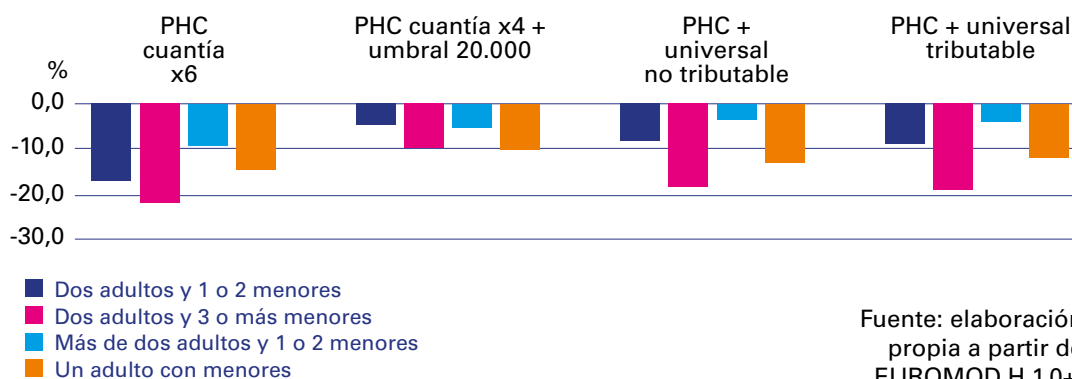
Finalmente, la PHC x6 reduce considerablemente la intensidad de la pobreza de todos los menores de 12 años; mientras que las políticas que aumentan la cobertura consiguen reducir más la intensidad de los de menor edad (0-3) y algo menos la que sufren otros menores.

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

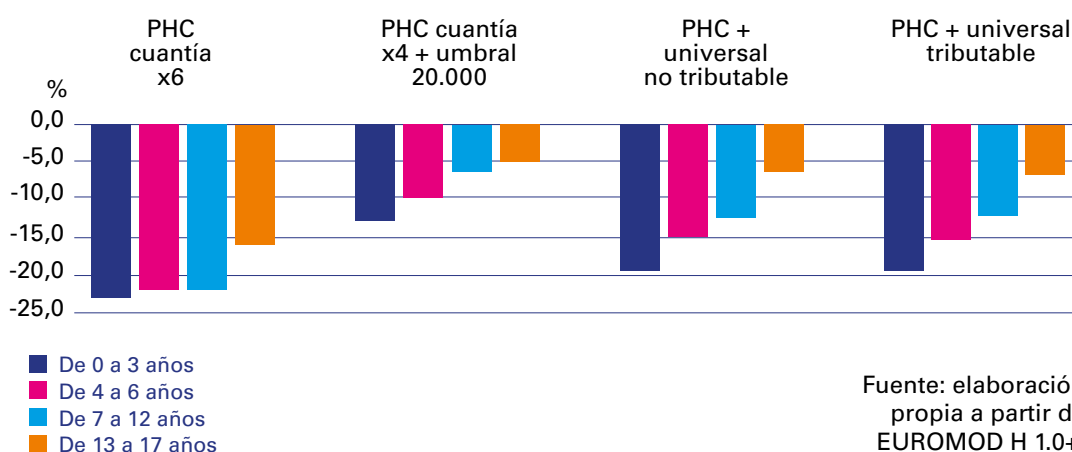


Fuente: elaboración propia a partir de EUROMOD H 1.0+.

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



**Gráfico 10. Reducción porcentual de la intensidad de la pobreza por edad tras implantar cada una de las políticas (respecto de la situación actual), 2017**

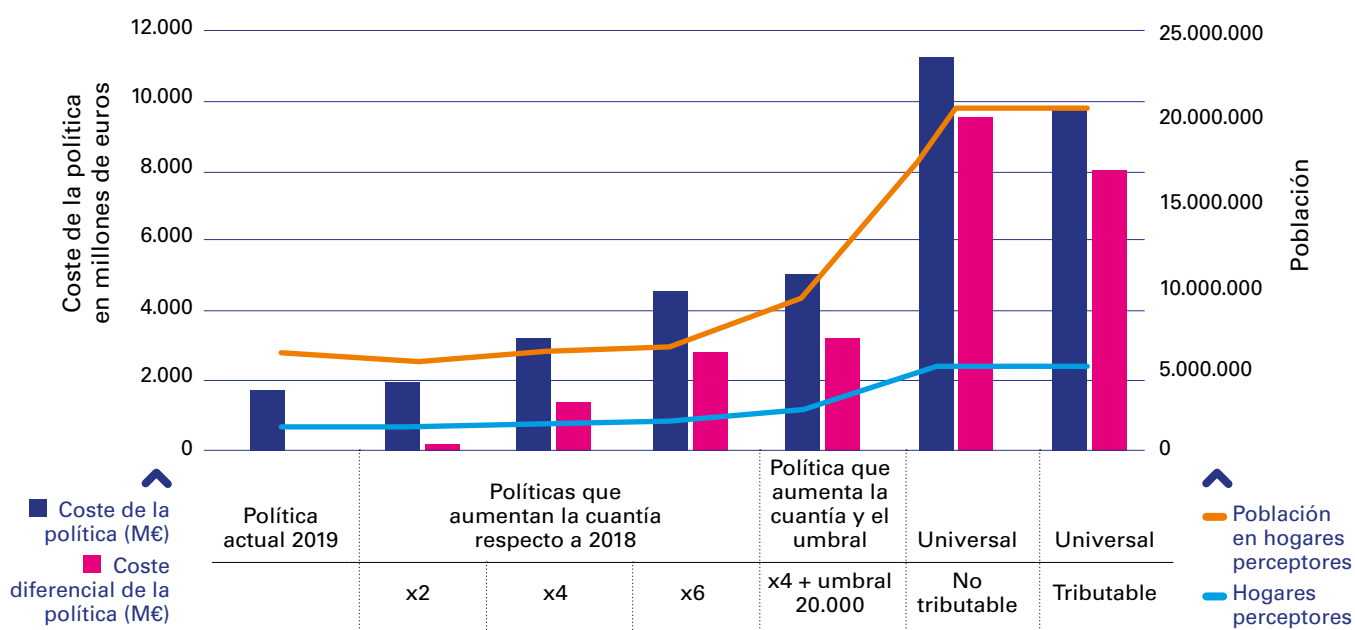


**El número de perceptores y el coste de las reformas aumenta a medida que aumentamos la cuantía de la prestación y su cobertura. Las prestaciones condicionadas son las más eficientes, mientras que las universales compensan a todas las familias por el coste de la crianza, lo que podría aumentar la fecundidad a medio plazo.**

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

A grandes rasgos, como podemos apreciar en el Gráfico 11, la política más cara es la prestación universal de 100 euros mensuales que recibirían todos los hogares con hijos menores de edad, 5,3 millones de hogares, y que supondría un gasto adicional de unos 9.500 millones de euros al de la PHC actual (1.750 millones de euros). Si esta prestación universal tributase en el IRPF, su coste sería algo menor, unos 8.000 millones de euros. Ambas políticas universales resultan las más adecuadas si, además de reducir la pobreza infantil y su intensidad, se pretende compensar a todas las familias por el coste de crianza de los hijos, lo que, a medio plazo, podría redundar en un aumento generalizado de la fecundidad.

**Gráfico 11. Perceptores (número de hogares y personas) y gasto anual potencial en cada política (millones de euros), 2017**



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

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

Si nuestro principal objetivo es reducir la intensidad de la pobreza más que el número de menores pobres, la política más eficiente en función del coste y la eficacia sería la prestación condicionada por ingresos de unos 145 euros mensuales por hijo (PHC x6). Esta política tendría un coste presupuestario de unos 2.800 millones de euros, y por cada mil millones de euros de gasto reduciría en 0,8 puntos el porcentaje de menores pobres y un 2,6% la intensidad de su pobreza. Esta prestación la recibirían 1,6 millones de hogares en los que viven 6,3 millones de personas.

## Conclusiones

---

- // A pesar de la reducción de la tasa de desempleo, nuestro país sigue estando entre los que tienen más pobreza infantil de toda la UE-28: más de uno de cada 4 menores (26,8 %) vive por debajo del umbral de la pobreza.
- // La debilidad de las políticas públicas destinadas a las familias es una de las principales causas de la frágil red de seguridad de nuestro estado del bienestar. En contraste, una de las políticas familiares más generalizadas en los países de la UE es una prestación universal por menor dependiente.
- // La prestación por hijo a cargo (PHC) condicionada por bajos ingresos es la única transferencia monetaria a las familias pobres con menores dependientes en España. Debido a su baja cuantía, unos 28,4 euros mensuales por hijo (o 49 si el hogar sufre pobreza severa), su impacto sobre la renta disponible de las familias es muy limitado.
- // Las desgravaciones fiscales como el mínimo por descendientes del IRPF son una parte importante del sistema de ayudas a la infancia en España. Esta deducción no es reembolsable para los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza, al estar exentos de tributar, por lo que apenas incide en el riesgo de pobreza infantil.
- // La reforma de la PHC llevada a cabo en 2019 ha supuesto un aumento de la cuantía de la prestación, sobre todo para los hogares con menores en pobreza severa. En todo caso, su impacto sobre el número de menores pobres y la intensidad de su pobreza ha sido pequeño, por lo que esta reforma es claramente insuficiente.
- // Aumentos de la cuantía de la PHC hasta 97 o 145 euros mensuales serían eficaces para reducir la pobreza infantil y, especialmente, su intensidad. Estas políticas reducirían más la pobreza de los menores que viven en hogares monoparentales y en familias numerosas. Si aumentáramos el límite de ingresos para recibirla, mejoraría su cobertura y conseguiríamos reducir algo más el número de menores pobres, incidiendo sobre todo en aquellos que viven en hogares con dos o más adultos.
- // Una prestación de 97 euros condicionada a tener ingresos por debajo de 20.000 euros resulta la más eficiente para reducir el porcentaje de menores pobres: máxima eficacia en relación con su coste. Por cada mil millones de euros de gasto el porcentaje de pobres se reduciría en un 1,3% (y la intensidad de su pobreza un 1%).
- // Una prestación de 145 euros mensuales por hijo condicionada por ingresos es la política más eficiente para reducir la intensidad de la pobreza de los menores: máxima eficacia en relación con su coste. Por cada mil millones de euros de gasto la intensidad de la pobreza se reduciría un 2,6% (y el porcentaje de pobres un 0,8%).
- // A medida que aumentamos la cobertura de la prestación por hijo incrementando el valor de la condición de ingresos aumenta el coste de cada reforma, lo que hace a las políticas universales más costosas que el resto. Estas políticas son muy adecuadas si, además de reducir la pobreza infantil y su intensidad, se pretende compensar a todas las familias por el coste de la crianza de los hijos, lo cual, a medio plazo, podría redundar en un aumento generalizado de la fecundidad.