

La reforma del sistema de protección por hijo a cargo en España, en un contexto europeo

Horacio Levy[†]

Trabajo Preparado para el:

“X Encuentro de Economía Pública” Tenerife, 6 y 7 de Febrero de 2003

Resumen

España es el país de la Unión Europea (UE) con menor porcentaje del gasto dedicado a la protección de la familia, el tercer con mayor pobreza infantil y el segundo con menor natalidad. El objetivo de este trabajo es identificar y evaluar posibles vías de reforma del sistema de protección familiar que permitan mejorar esta situación y aumentar el bienestar de las familias españolas. Utilizando el modelo de micro-simulación europeo – EUROMOD – se simulan y evalúan tanto las propuestas de reforma presentadas en el Plan Integral de Apoyo a la Familia, como reformas inspiradas en los sistemas de protección familiar practicados en otros cuatro países de la UE.

[†] Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia Aplicada, 08193, Bellaterra Barcelona.
E-mail: hlevy@selene.uab.es

Este trabajo fue realizado durante mi estancia en la Microsimulation Unit del Department of Applied Economics, University of Cambridge. Agradezco a Holly Sutherland por el apoyo logístico y académico, y al Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya por financiar mi estancia. The views expressed in this paper, as well as any errors, are the responsibilities of the authors. In particular, this applies to the interpretation of model results and any errors in its use. EUROMOD is continually being improved and updated and the results presented here represent work in progress. Las opiniones, así como posibles errores, son responsabilidad del autor. En particular, esto se aplica a la interpretación de los resultados del modelo y a errores en su utilización. EUROMOD está siendo constantemente mejorado y actualizado, los resultados presentados aquí representan trabajo en progreso.

En este estudio se utilizan datos de EUROMOD de 5 países diferentes. Los datos de España y Dinamarca proceden del European Community Household Panel (ECHP) User Data Base obtenido a través de Eurostat; los datos de Francia provienen del Enquête sur les Budgets Familiaux (EBF) obtenido a través del INSEE; los de Alemania provienen del German Socio Economic Panel Study (GSOEP) obtenido a través del German Institute for Economic Research (DIW), Berlin; los datos del Reino Unido provienen del Family Expenditure Survey (FES), obtenido a través de UK Office for National Statistics (ONS), Data Archive. El material del FES tiene Copyright de la Corona Inglesa y es usado bajo permiso. Los proveedores de estos datos no tienen cualquier responsabilidad por el análisis o la interpretación de los datos aquí presentados.

1. INTRODUCCIÓN

El aumento del desempleo y de la precariedad del mercado de trabajo; las nuevas formas de convivencia familiar; la caída de la natalidad; la creciente incorporación de la mujer en la vida laboral; y el envejecimiento de la población están cambiando el perfil de las necesidades sociales y de los grupos con mayor riesgo de caer en la pobreza o en la exclusión social. Entre las nuevas demandas sociales, la protección a las familias con hijos a cargo es una de las más evidentes.

Esta situación es particularmente importante en España, donde el gasto social en protección a la familia es muy reducido. Dos estudios recientes (Eurostat, 2002 y Bradshaw and Finch, 2002) sitúan España entre los países europeos con menor gasto en protección a la familia.

El desarrollo de las políticas familiares en España, de forma que éstas converjan hacia las practicadas en los demás países de la Unión Europea, puede ser un medio importante para alcanzar dos objetivos fundamentales. En primer lugar, políticas de protección a la familia más generosas ayudarían a la reducir la pobreza infantil. En segundo lugar, al reducir los costes derivados de tenencia de hijos a cargo, estas políticas pueden servir como un incentivo a la emancipación de los jóvenes y al aumento de la natalidad.

El objetivo de este trabajo es estudiar los posibles efectos de diferentes tipos de reformas de las políticas de protección a familia sobre el gasto público, la renta disponible de las familias con hijos, la pobreza infantil y la distribución de la renta en España. Además de investigar los posibles efectos de la reforma de la política familiar prevista para el año 2003, se simula la adopción de sistemas de protección familiar similares a los practicados en cuatro países europeos (Alemania, Dinamarca, Francia y Reino Unido). Estos ejercicios de simulación permiten investigar posibles alternativas de reforma, bien como evaluar el impacto que tendría un eventual proceso de convergencia de las políticas de protección a la familia en la Unión Europea.

El principal instrumento de análisis a ser utilizado en esta investigación es el modelo de micro-simulación europeo EUROMOD. Respecto a otros métodos de análisis de las políticas de protección a los hijos, la micro-simulación aporta como principales

ventajas la obtención de resultados representativos para la población estudiada; la posibilidad de identificar, separar y comprender los efectos de los elementos del sistema fiscal que están directamente relacionados a la protección a de los niños y la capacidad de simular reformas sobre el sistema actual.

Además de esta introducción, el trabajo contiene otras 5 secciones. En la segunda sección se realiza una breve descripción de la situación de las familias en España frente a las de los demás países de la Unión Europea. En la tercera se comentan los principales aspectos metodológicos del análisis. En la cuarta se compara el sistema de protección familiar español frente al de Alemania, Dinamarca, Francia y Reino Unido. En la quinta se estiman los efectos de la reforma de la protección familiar para el año 2003 y se simulan reformas alternativas inspiradas en los cuatro países analizados en la sección anterior. En la última sección se discuten algunas consideraciones finales.

2. LA SITUACIÓN DE LAS FAMILIAS EN ESPAÑA, EN UN CONTEXTO EUROPEO

España posee una de las mayores tasas de pobreza de infantil de Europa. De acuerdo con un estudio de Eurostat, la tasa de pobreza infantil en España es 3 puntos porcentuales superior a la media de la Unión Europea (Mejer and Siermann, 2000). Además, al contrario de la tendencia de las décadas anteriores¹, Cantó et al (2002) muestran evidencia de que la tasa de pobreza de los hogares con niños ha aumentado del 20 al 23 por ciento en España entre 1990 y 1995. Esta situación contrasta con la de los hogares sin hijos, cuya tasa de pobreza en el mismo período ha descendido del 12 al 10 por ciento.

En general los niños tienen un mayor riesgo relativo de encontrarse en una situación de pobreza. Analizando 25 países industrializados, Bradbury and Jäntti (1999) encuentran evidencia de que la tasa de pobreza infantil es mayor que la de la población total en todos los países, excepto Finlandia y Taiwán. Según otro estudio, que utiliza una escala de equivalencia que asigna menor peso a los niños, Dinamarca y Grecia son los únicos países de la Unión Europea con tasas de pobreza infantiles

¹ Según Cantó y Mercader (1998) , la tasa de pobreza infantil en España se redujo durante los años setenta y ochenta , aunque muy levemente.

inferiores a la de la población total (Mejer and Siermann, 2000)². Esta situación contrasta con la de la población mayor de 64 años, cuyo riesgo relativo de encontrarse abajo del umbral de pobreza es significativamente menor. Esta circunstancia es particularmente importante en España. Ordenando los 13 países de la UE analizados por Mejer and Siermann (2000), por la tasa de pobreza para toda la población, España es el octavo país con menor tasa de pobreza. Ordenando por la tasa de pobreza infantil, España pasa a la posición 11 (sólo Irlanda y el Reino Unido tienen tasas de pobreza infantil superiores). Sin embargo, entre los mayores de 64 años, España es el tercer país de la Unión Europea con menor tasa de pobreza, sólo los Países Bajos y Luxemburgo, que son justamente los dos países con menor tasa de pobreza total, tienen tasas inferiores a la española.

Por otra parte, desde la segunda mitad de los años setenta España ha sufrido altas tasas de desempleo. El desempleo en España afecta principalmente a los jóvenes. Mientras que la tasa de paro total en 1999 era del 15,87 por ciento, entre los individuos menores de 30 años ésta era del 25,17 por ciento. Además, este grupo también soporta un alto grado de precariedad laboral, el 59 por ciento de los jóvenes entre 16 y 29 años trabajan con contratos temporales (MTAS, 2000). Para evitar su entrada en la pobreza, los jóvenes permanecen en la casa de sus padres. Según Fernández Cordón (1996), más del 80 por ciento de los jóvenes entre 18 y 29 años siguen viviendo en el hogar de sus padres.

La permanencia de los jóvenes en el hogar paterno ha servido para prevenir el aumento de la pobreza en España. O'Donogue et al (2000) estiman que si los jóvenes mayores de 18 años que conviven con los padres no tuviesen acceso a la renta de los demás miembros del hogar, la tasa de pobreza en España aumentaría del 18 al 33 por ciento. Según Cantó y Mercader-Prats (1999), la tasa de pobreza entre los jóvenes emancipados es un 30 por ciento superior a la de la totalidad de la población juvenil. Entre los jóvenes con hijos, la tasa de pobreza infantil dobla la de la población total.

Además de servir como un modo de atenuar la inseguridad del empleo, la permanencia en el hogar paterno permite a los jóvenes acumular rentas para hacer frente a los futuros costes de formación del hogar. La mayoría de los jóvenes

² Finlandia y Suecia no fueron incluidos en el análisis.

españoles sólo abandonan el hogar de los padres cuando se encuentra preparada para hacer frente a dichos costes. En este sentido, Martínez y Ruiz-Castillo (2002) encuentran evidencia de que las decisiones de emancipación y de matrimonio son tomadas simultáneamente. Ahn y Mira (2001) demuestran que además del matrimonio, la decisión de tener el primer hijo también está condicionada a la emancipación. Por lo tanto, el retardo en la emancipación juvenil reduce el periodo de fertilidad de las parejas jóvenes y es una de las causas principales de la reducción de la natalidad en España. Según Eurostat (2002), la tasa de natalidad en España en el 2001 fue de 1.25 hijos por mujer en edad fértil, frente al 1.47 en la media de la Unión Europea. De acuerdo con la encuesta del CIS de 1998, la mitad de los españoles consideran que tienen menos hijos de los que desearían. Más del 80 por ciento mencionan razones económicas para explicar porque no tienen más hijos (CIS, 1998).

Por lo tanto, el desarrollo de las políticas de protección a la familia en España (en particular a los hijos a cargo) puede ser un medio importante para alcanzar dos objetivos fundamentales. En primer lugar, subsidios sociales más generosos podrían permitir la reducción de la pobreza infantil. En segundo lugar, al reducir los costes derivados de tenencia de hijos a cargo, estas políticas también podrían servir como un incentivo a la emancipación de los jóvenes y al aumento de la natalidad.

3. METODOLOGÍA

En este trabajo se utiliza el modelo de micro-simulación EUROMOD. La técnica de micro-simulación consiste en el cálculo de los impuestos y subsidios sociales de cada uno de los individuos de una base de micro-datos representativa de la población. De esta forma, se puede medir el efecto de una política sobre la renta disponible de cada uno de los individuos u hogares que componen la muestra. La micro-simulación presenta varias ventajas respecto a las demás técnicas de análisis de política fiscal y social. Al trabajar con una base de micro-datos esta técnica toma en cuenta la diversidad de las circunstancias y la frecuencia de las mismas en la población estudiada. Consecuentemente, frente a otros métodos de análisis que aportan resultados meramente *ilustrativos*, la evidencia generada por la micro-simulación es *representativa* para la población estudiada. Por otra parte, en lugar de tomar el sistema fiscal como una caja negra (obteniendo el valor de los impuestos y subsidios

de forma exógena), esta técnica permite analizar los mecanismos de funcionamiento del sistema fiscal, simulando al detalle los impuestos y subsidios. De esta forma, se pueden tomar en cuenta las interacciones entre las políticas e identificar cuáles son los elementos relevantes en el análisis. Finalmente, los modelos pueden simular reformas, lo que permite tanto anticipar los efectos de las políticas futuras como investigar reformas alternativas.

a) Modelo y Datos

Financiado por la Comisión Europea y construido con la participación de investigadores de los 15 países miembros, EUROMOD es un modelo de micro-simulación integrado multi-países que simula los sistemas de impuestos y de subsidios sociales de todos los países miembros de la Unión Europea (Immervoll et al, 1999). Simulando sobre una base de micro-datos homogeneizada y representativa³ de las poblaciones de cada uno de dichos países, este modelo es un instrumento ideal para la investigación de las políticas fiscales desde una perspectiva comparada. Actualmente, el modelo simula la mayoría de los impuestos personales y las prestaciones sociales de cada uno de los países de la UE para el año 1998⁴.

EUROMOD es un modelo estático que se basa en cálculos aritméticos aplicados sobre los datos provenientes de la muestra. Por lo tanto, los resultados obtenidos no toman en cuenta las reacciones de comportamiento que los agentes pueden tener frente a un cambio de la política. Aunque este supuesto no es realista para un análisis a largo plazo, se acepta que los resultados obtenidos por los modelos estáticos son válidos para el estudio de los efectos inmediatos (de primer orden) de una reforma.

b) Simulaciones

Con el objetivo de evaluar el impacto exclusivo de la protección por hijo a cargo, se ha creado un “sistema de partida” (*baseline system*) que es igual al sistema practicado

³ En Dinamarca y en España se utilizan los datos de una de las olas del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE). En Francia y el Reino Unido los datos provienen de encuestas de presupuestos familiares. En Alemania los datos proceden del German Socio-economic Panel Study (SOEP) del año 1998. Las rentas y demás variables monetarias fueron actualizadas a los niveles de 1998, a través de índices contruidos por los investigadores de cada país. Para una explicación detallada de la actualización y demás temas relacionados con la simulación y los datos en EUROMOD véanse Levy and Mercader (2001), para España, Grabka (2001) para Alemania, Hansen (2001) para Dinamarca, Bargain and Terraz (2001) para Francia y Sutherland (2001) para el Reino Unido.

en cada uno de los países después de eliminados todos los elementos condicionales a la convivencia con (al menos) un hijo a cargo⁵. La identificación y eliminación de dichos elementos no son siempre claras, lo que exige establecer algún criterio común para asegurar la consistencia de las comparaciones entre países. El criterio adoptado en este análisis ha sido el de eliminar la parte correspondiente a los hijos, manteniendo inalterada la que corresponde a los demás miembros del hogar⁶.

A partir del sistema de partida se diseñan cuatro reformas distintas. La primera es el sistema vigente que incluye todos los elementos eliminados en el *baseline*. Las otras tres reformas contienen uno de los tres tipos de elementos eliminados (deducciones fiscales, subsidios sociales condicionales a la renta y subsidios universales). De esta forma, el gasto en protección familiar se mide en función de la variación de la renta disponible frente al *baseline*. Además, de proporcionar una forma fiable de medir los gastos no directamente observables (por ejemplo las deducciones fiscales), este método permite apreciar las interacciones entre los elementos del sistema fiscal.

c) Definiciones

En este trabajo se utilizan los métodos de medición adoptados mayoritariamente en la literatura. Las diferencias de tamaño y de composición del hogar son tratadas a través de la aplicación de una escala de equivalencia. Se utiliza la escala modificada de la OCDE, recomendada por Eurostat⁷.

A lo largo del análisis, se supone que la renta es repartida de forma igual entre todos los miembros del hogar. Por lo tanto, el bienestar individual está asociado directamente al bienestar del hogar. Siguiendo la recomendación de UNICEF, los niños son definidos como todos los miembros del hogar menores de 18 años.

⁴ Actualmente se está trabajando en la validación de los sistemas fiscales para el año 2001.

⁵ El Cuadro 1 describe sucintamente los elementos de las políticas identificados.

⁶ Por ejemplo, el *quotient familial* francés ajusta la carga impositiva en función del tamaño del hogar dividiendo la base imponible por un cociente que se determina a partir del número adultos e hijos que componen la familia (una familia formada por una pareja y dos hijos, tiene un cociente de $3.5 = 1 + 1 + 0.5 + 1$). En el “sistema de partida” se han eliminado las ponderaciones por hijos, pero se ha mantenido la por adultos (el cociente de la familia anterior es de $2 = 1 + 1 + 0 + 0$).

⁷ La escala modificada de la OCDE pondera por 1 al primer adulto del hogar, por 0.5 los demás adultos y por 0.3 a los menores de 14 años. En Mercader-Prats (1998) se pueden ver los efectos de la elección de la escala de equivalencia sobre la medición de la pobreza en España.

Finalmente, la pobreza se mide a través de una línea de pobreza relativa (60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente antes de transferencias monetarias por hijo a cargo). La pobreza es medida a través de la tasa de pobreza infantil (porcentaje de niños con renta equivalente inferior a la línea de pobreza)⁸.

4. LA PROTECCIÓN POR HIJO A CARGO EN LA UNIÓN EUROPEA

a) Gasto y cobertura

Tal como presenta la Tabla 1, España es el país con menor gasto en protección por niños. Sumadas la prestación social y la deducción fiscal por hijo a cargo representan menos del 1 por ciento de la renta disponible de los hogares españoles. Con un gasto que representa aproximadamente el 4,5 por ciento de la renta familiar disponible, Francia es el país con mayor gasto. En Dinamarca y el Reino Unido la protección por niños incrementa la renta disponible de sus hogares alrededor del 3 por ciento, y en Alemania un 3,6 por ciento.

La estructura del gasto por hijos difiere sensiblemente entre estos países. España es el único país en que las deducciones fiscales son el principal instrumento de protección a los niños, casi el 90 por ciento del gasto total se realiza a través de las exenciones en el IRPF. En Dinamarca el 92 por ciento del gasto se realiza a través de prestaciones universales. Las prestaciones condicionales a la renta son mayoritarias en Francia y el Reino Unido, aunque las deducciones fiscales también son importantes en Francia. En Alemania los padres pueden elegir entre la prestación universal por hijo a cargo o la deducción en el impuesto sobre la renta. Por esta razón, y dado el criterio utilizado para medir el gasto en hijos, existe un importante efecto de interacción que representa la diferencia entre el gasto total y la suma de las políticas.

Las prestaciones universales de Dinamarca y Alemania proporcionan protección familiar a todos los menores de 18 años. En el Reino Unido también existe una prestación universal (*child benefit*), sin embargo ésta no cubre a los niños de 16 y 17 años que no se dedican a tiempo completo a la educación no universitaria. Además, esta prestación es incluida integralmente en el test de ingresos del *income support*

⁸ Lambert (2001, cap. 6) presenta una revisión de las medidas de pobreza.

(IS). Como el IS se reduce “libra por libra” por cada unidad de renta, las familias receptoras de esta prestación no se benefician efectivamente con el *child benefit* (cada libra obtenida por el *child benefit* es perdida en el *income support*).

En Francia la protección a la familia alcanza al 98 por ciento de los niños. Sus prestaciones condicionales a la renta cubren al 78 por ciento de los niños franceses⁹. En España, 96 por ciento de los niños reciben alguna protección familiar, 80 por ciento a través de las deducciones fiscales y 20 por ciento a través de las prestaciones por hijo a cargo.

b) Distribución del gasto

La Tabla 2 muestra el gasto medio por hijo por decila normalizado por la media para la población total. En Dinamarca, Alemania y el Reino Unido el gasto medio por hijo es superior entre las decilas más bajas y tiende a mantenerse constante en las decilas medias y altas. En Francia el gasto por hijo es prácticamente constante a lo largo de la distribución, aunque algo superior en la primera y, principalmente, en la última decila. España es el único país en el que los niños de las dos primeras decilas son los que menos se benefician de las políticas de protección familiar.

Los resultados descritos pueden ser sensibles a la elección de la escala de equivalencia. Para evaluar su robustez estos también fueron calculados en unidades monetarias no equivalentes para 10 grupos diferentes de hogares elegidos en función del tamaño y de la composición de los mismos¹⁰. A excepción de las familias monoparentales, grosso modo los diferentes tipos de hogar mantienen una distribución del gasto por hijos similar a la descrita para la población total.

⁹ En 1999 la principal prestación social por hijos (*Allocation familiale*) ha dejado de ser condicionada a la renta. Sin embargo, como ésta sólo es concedida a hogares con dos o más niños, todavía es posible que el sistema no cubra la totalidad de los niños franceses.

¹⁰ Los grupos seleccionados han sido: padre sólo con 1 hijo; padre sólo con 2 hijos; padre sólo con 3 o más hijos; pareja con 1 hijo; pareja con 2 hijos; pareja con 3 o más hijos; otros hogares con 1 hijo; otros hogares con 2 hijos; otros hogares con 3 o más hijos. Por limitaciones de espacio, estos resultados no son presentados en este trabajo. Una versión más detallada del análisis presentado aquí está disponible en Levy (2003).

c) Pobreza infantil

En ausencia de políticas de protección a los niños, sólo Dinamarca tiene una tasa de pobreza infantil inferior a España. Sin embargo, una vez estas políticas son incluidas sólo el Reino Unido mantiene una tasa de pobreza infantil superior a la española.

El bajo nivel de gasto y la falta de focalización (*targeting*) hacen que el sistema español de protección a los niños sea poco efectivo en la reducción de la pobreza infantil. Mientras que en Dinamarca, Alemania y Francia las políticas familiares reducen la tasa de pobreza infantil en más del 40 por ciento – un 15 por ciento en el Reino Unido - en España la reducción es del 8 por ciento.

5. LA REFORMA DE LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN ESPAÑA

Relegadas a un segundo plano durante las últimas décadas, las políticas de protección familiar han pasado a ser protagonistas de las propuestas de reforma fiscal en España en los últimos años. La protección de la familia fue uno de los ejes centrales de la reforma del IRPF en 1998. A finales del año 2001, el Gobierno presentó el Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF) que define las principales líneas de reforma de la protección familiar en España hasta el año 2004.

En esta sección se analizan los principales elementos del PIAF incluidos en la ley de presupuestos generales del estado y en la reforma parcial del IRPF para el año 2003. Además, se simulan reformas alternativas inspiradas en los sistemas de protección familiar de los países descritos en la sección anterior.

a) La protección a la familia en España en el año 2003

El Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004 (PIAF) tiene cuatro objetivos: “incrementar la calidad de vida de las familias”; fomentar la solidaridad intergeneracional; apoyar a la familia como garante de la cohesión social; y prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales” (MTAS, 2001). Las principales medidas destinadas a transferencias monetarias son incrementar las deducciones fiscales por hijos, crear una deducción para madres trabajadoras con hijos menores de tres años, y ampliar los criterios de elegibilidad a las prestaciones sociales por hijo a cargo.

El sistema que se analiza en esta sección se basa en las medidas del PIAF implementadas en el 2003. La simulación incluye la mayoría de los elementos de la nueva reforma del impuesto sobre la renta (reducción de tramos y tipos de la escala de gravamen, y actualización del importe del mínimo personal y las demás deducciones fiscales) utilizando valores (reducidos a través del IPC) equivalentes al año 1998. Los demás elementos del sistema fiscal y las rentas corresponden al del año 1998.

- Gasto y cobertura

Las recientes reformas de la protección familiar han incrementado significativamente el volumen de recursos destinados a la protección infantil. Mientras en el sistema de 1998 el gasto correspondía a menos del 1 por ciento de la renta disponible de las familias, en el del 2003 esta proporción alcanza el 1,6 por ciento, representando un incremento del 75 por ciento (véanse las Tablas 1 y 4).

Prácticamente la totalidad este aumento resulta del incremento de la deducción fiscal por hijos a cargo del impuesto sobre la renta, que permanece siendo el principal mecanismo de protección a los niños en España. Por otra parte, la participación de las prestaciones sociales por hijos a cargo sobre la renta disponible de las familias apenas se incrementa respecto al año 1998.

De forma aparentemente contradictoria al importante incremento del gasto, el porcentaje de niños cubiertos por las ayudas a la infancia disminuye con el sistema del 2003. Con la reducción del impuesto sobre la renta, varios individuos que antes eran contribuyentes y se beneficiaban de la deducción por hijos ya no contribuyen con el nuevo sistema. Como la deducción del mínimo familiar no es re-integrable, los individuos no contribuyentes no se benefician de la misma. Por otra parte, la nueva prestación por madre trabajadora es re-integrable. Sin embargo, al limitarse a los hijos menores de 3 años, sólo cubre a 400,000 niños (5 por ciento de los niños en España).

- Distribución del gasto

Tal como ya observado en otros estudios (Levy y Mercader, 2001; Ruiz-Huerta, Martínez y Ayala (1999); Onrubia y Rodado, 2000) la sustitución de la deducción de cuota por hijos a cargo (IRPF 1998) por el mínimo familiar (IRPF 1999-2003) beneficia

principalmente a las rentas más alta. De esta forma, la distribución del gasto medio por hijo por decila con el sistema del 2003 crece con el nivel de renta (véase la Tabla 5).

Una conclusión similar se obtiene cuando se analiza la distribución a través de diferentes tipos de hogar. Normalizando respecto al gasto por hijo total, el gasto por hijo para las decilas más bajas en el sistema 2003 es inferior al de 1998 para todos los tipos de hogares.

- Pobreza infantil

Los resultados anteriores también se reflejan en los datos de la Tabla 6. Mientras, en 1998 el 17 por ciento de la protección por hijos se dedicaba a los hogares pobres, con el nuevo sistema menos del 10 por ciento del gasto se destina a estos hogares.

Pese al incremento de más del 75 por ciento del gasto, el nuevo sistema reduce la tasa de pobreza infantil en menos del 1 por ciento (del 20,9 al 20,8 por ciento).

b) Reformas alternativas

- Gasto y cobertura

Contrariamente a lo inducirían los datos de la Tabla 1, el sistema alemán es el que produciría un mayor gasto en protección por hijos a cargo si fuese implantando en España. Este hecho resulta de la definición más amplia de niño utilizada en Alemania¹¹ y de que en España una parte considerable de los jóvenes cohabitan con sus padres. Mientras que en Alemania el 52 por ciento de los jóvenes entre 18 y 27 años viven en el hogar paterno, en España ésta proporción es del 91 por ciento. Consecuentemente, mientras que con la implantación de los sistemas de los demás países al menos el 95 por ciento del gasto se destinaría a menores de 18 años, con el sistema alemán este porcentaje se reduciría al 82 por ciento (véase Levy, 2003).

¹¹ Esta definición incluye a todos los menores de 27 que cohabitan con sus padres, que estudian y tienen una renta inferior a 76.250 pesetas mensuales.

Según la Tabla 4, la implantación del sistema francés o británico en España costaría aproximadamente el 4.5 por ciento de la renta familiar disponible (tres veces el gasto del Sistema 2003). El sistema danés es el menos costoso, sin embargo, éste representa el doble del estimado para España con el sistema del año 2003.

Respecto al grado de cobertura, el sistema alemán y el danés beneficiarían a la totalidad de los menores de 18 años, mientras que 1.5 por ciento de los niños españoles no recibiría protección del sistema francés o del británico.

- Distribución del gasto

A excepción del sistema francés (cuyo gasto por hijo se distribuye en forma de “U”), la distribución del gasto de los demás países es progresiva. Con un gasto por hijo en la primera decila que representa el doble del gasto medio total en la primera decila (la mitad en la última) el sistema británico es claramente el más progresivo de todos.

- Pobreza infantil

Los sistemas de los demás países europeos reducirían muy significativamente la pobreza infantil en España. La magnitud de la reducción de la tasa de pobreza infantil está directamente asociada al volumen de gasto y al grado de focalización del sistema. De esta forma, el sistema británico, con un gasto igual al 4,5 por ciento de la renta familiar disponible y una estructura basada en prestaciones condicionales a la renta, reduce la tasa de pobreza infantil en más del 60 por ciento. Bajo este sistema, España tendría una tasa de pobreza infantil similar a la danesa, menos del 8 por ciento de los niños españoles vivirían en hogares con rentas por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, incluso el sistema danés, que es el menos costoso y menos focalizado, reduciría la tasa de pobreza infantil en un 30 por ciento, llevándola a niveles similares al de Alemania y Francia.

6. CONCLUSIÓN

El análisis realizado en este trabajo ha pretendido valorar el actual proceso de reforma del sistema de protección a las familias con hijos dependientes en España dentro de un contexto europeo. Para ello se ha utilizado un instrumento innovador: el modelo

micro-simulación europeo EUROMOD. Respecto a otros métodos de análisis de las políticas de protección a los hijos, la micro-simulación aporta como principales ventajas la obtención de resultados representativos para la población estudiada; la posibilidad de identificar, separar y comprender los efectos de los elementos del sistema fiscal que están directamente relacionados a la protección de los niños; y la capacidad de simular reformas sobre el sistema actual. En este sentido este trabajo aporta nueva evidencia sobre las políticas de protección a los niños al integrar las prestaciones sociales y las exenciones fiscales vinculadas a la tenencia de niños a cargo en un único análisis.

Los resultados obtenidos demuestran que incluso añadiendo las deducciones fiscales – que son la mayor partida de gasto en protección por hijo a cargo en España – el sistema español de protección a las familias con hijos a cargo es el menos generoso entre los países analizados. Además, mientras los demás países dedican una parte mayor del gasto a prestaciones universales o condicionales a la renta, en España el 90 por ciento del gasto se realiza a través deducciones fiscales no re-integrables.

Como consecuencia de esta estructura de gasto, España es el único país de la Unión Europea en que los niños con menor renta son los que menos se benefician de la protección del Estado. En 1998, el gasto por hijo en la primera decila correspondía al 69 por ciento del gasto medio para la totalidad de los niños españoles. Por lo tanto, al contrario de lo que sugieren los estudios centrados únicamente en las prestaciones sociales, la protección a las familias con hijos a cargo en España favorece más a las rentas más altas.

Mientras que en los demás países analizados entre el 57 y el 24 por ciento del gasto se dedica a hogares pobres, en España este porcentaje alcanza tan solo el 17 por ciento. Estos datos ayudan a entender porqué el gasto en protección familiar en España es sensiblemente menos efectivo en la reducción de la pobreza infantil que el de los demás países.

Las reformas recientes, iniciadas con la reforma del IRPF en 1998 y continuadas con la reforma parcial del año 2003, han ampliado el gasto en protección a las familias con hijos en un 75 por ciento. Sin embargo, al sustituir la antigua deducción de cuota por el mínimo familiar (una deducción de base) el gasto se ha hecho todavía más

regresivo. Con el sistema propuesto para el año 2003, el gasto por hijo para la primera decila es igual al 39 por ciento del gasto medio por hijo para toda la población. Por otra parte, el gasto por hijo para la última decila es 4,5 veces mayor que el de la primera decila (174 por ciento del gasto medio). Por esta razón, pese al importante incremento del gasto, la tasa de pobreza infantil apenas se altera con el nuevo sistema.

La adopción en España de un sistema practicado en alguno de los demás países analizados aumentaría entre el 100 y el 270 por ciento el gasto total en protección a los niños. El sistema británico, basado en prestaciones condicionales a la renta, sería el más progresivo y reduciría la tasa de pobreza infantil en más de un 60 por ciento. Sin embargo, incluso el sistema danés (que es el menos costoso y basado en prestaciones incondicionales) tendría un importante impacto en la reducción de la pobreza infantil.

Bibliografía

- Ahn, N. and Mira, P. (2001), "Job bust, baby bust?: Evidence from Spain", *Journal of Population Economics*, 14(3), pp. 491-504.
- Bargain O and Terraz, I. (2001) "EUROMOD Country Report: France", disponible en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm
- Bradbury, B. and Jäntti, M. (1999) "Child poverty across industrialised nations", *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series*, no. 71, UNICEF, Florence.
- Bradshaw and Finch, 2002 *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, Department for Work and Pensions, Research Report No 174, Londres.
- Cantó-Sánchez, O. and Mercader-Prats, M (1999), "Poverty among children and youth in Spain: The role of parents and youth employment status", *Document de Treball 99.07*, Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain.
- Cantó, O. and Mercader-Prats, M. (1998) "Child poverty in Spain: What can be said?", *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series 66*, UNICEF International Child Development Centre, Florence.

- Cantó, O., Del Río, C. and Gradín, C. (2002) What helps households with children in leaving poverty?: Evidence from Spain in contrast with other EU countries. Presentado en el Encuentro Internacional sobre Modelos Microeconómicos y Herramientas de Simulación para la Política Fiscal, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CIS (1998) Estudio CIS 2.283. Barómetro de marzo de 1998, Centro de Investigaciones Sociológicas
- EUROSTAT (2000b), “Social protection in Europe”, Statistics in focus, Population and social conditions, Theme 3 - 15/2000.
- Eurostat (2002) First results of the demographic data collection for 2001 in Europe, Luxemburgo.
- Fernández Cordón (1996) “Youth residential independence and autonomy. A comparative study”, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Grabka, M. (2001) “EUROMOD Country Report: Germany”, disponible en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm
- Hansen H (2001) “EUROMOD Country Report: Denmark”, disponible en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm
- Immervoll, H. O’Donoghue, C. and Sutherland, H (1999) “AN INTRODUCTION TO EUROMOD”, Euromod Working Paper Series No. EM0/99. Cambridge.
- Lambert (2001) The distribution and redistribution of income, Third Edition, Manchester University Press, Manchester.
- Levy, H. (2003). “Child protection regimes in the European Union” mimeo, forthcoming
- Levy, H. y Mercader-Prats, M. (2001) “EUROMOD Country Report: Spain”, disponible en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm

- Levy, H. y Mercader-Prats, M. (2001a) “Los principales elementos del Nuevo IRPF: Una valoración a partir de ESPASIM.”, Document de Treball 01.04, Departament d’Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Martínez, M. and Ruiz-Castillo, J. (2002), “The Decisions by Spanish Youth”, forthcoming in Journal of Population Economics.
- Mejer, L and Siermann, C. (2000) “Income poverty in the European Union: Children, gender and poverty gaps”, Statistics in focus – Population and social conditions, Eurostat, Luxembourg.
- Mercader-Prats, M. (1998), “Identifying low standards of living: evidence from Spain”, Research on Economic Inequality, 8, pp. 155-73.
- MTAS (2000) Anuario de Estadísticas Laborales 1999, Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MTAS (2001) Plan Integral de Apoyo a la Familia , Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- O'Donoghue, C., Albuquerque, J.L, Baldini, M., Bossi, P., Levy, H., Mantovani D., Matsaganis, M., Mercader-Prats, M., , Farinha Rodrigues, C., Spadaro, A., Toso, S., Terraz, I. and Tsakloglou, P. (2000) “The impact of means tested assistance in Southern Europe”, presentado en el Workshop Fighting Poverty and Inequality through Tax Benefit Reform: Empirical Approaches, Barcelona, 25 de noviembre de 2000.
- Onrubia, J. y Rodado, M.C. (2000) “Descomposición de los efectos redistributivos de la reforma del IRPF”, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, P.T. N°9/00.
- Ruiz-Huerta, J., Martínez, R. Y Ayala, L. (1999) “Mínimo Personal y tratamiento de la familia en el IRPF”, VI Encuentro de Economía Pública. Universidad de Oviedo. Febrero de 1999.
- Sutherland (2001) “EUROMOD Country Report: United Kingdom”, disponible en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm

Sutherland (2001) Reducing Child Poverty in Europe: what can static microsimulation models tell us?, EUROMOD Working Paper No. EM5/01.

Cuadro 1. Elementos de los sistemas de protección por hijos a cargo simulados en EUROMOD

	Deducciones fiscales	Prestaciones condicionales a la renta	Prestaciones universales
Dinamarca		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Social Assistance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Family Allowances ▪ <i>Ordinary</i> Child Benefit ▪ <i>Extra</i> Child Benefit ▪ <i>Special</i> Child Benefit ▪ <i>Multi</i> Child Benefit
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Income Tax - Child Tax Allowance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Social Assistance ▪ Child Raising Allowance ▪ Post Natal Benefit for Non-Earning Mothers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Child Benefit
España	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Income Tax - Child Tax credit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Income-tested Child benefit 	
Francia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Income Tax (Family Ratio) ▪ Special Contribution on Pensions (Family Ratio) ▪ Special Contribution on Unemployment (Family Ratio) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Family Allowance ▪ Young Children Allowance ▪ Family Complement ▪ Education Related Family Benefit ▪ Minimum Income Guarantee ▪ Lone Parents Benefit 	
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lone Parent Allowance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Family Credit ▪ Income Support 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Child Benefit

Nota: Una descripción detallada de cada uno de estos elementos puede ser encontrada en los informes nacionales (*country reports*) disponibles en www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm

Tabla 1. Gasto agregado y cobertura de las ayudas por hijos

	Total	Deducciones Fiscales	Prestaciones condicionales a la renta	Prestaciones universales	Interacciones
Gasto agregado como porcentaje la renta familiar disponible					
Dinamarca	3.08%	0.00%	0.2%	2.8%	0.00%
Alemania	3.58%	1.57%	0.6%	2.9%	-1.54%
España	0.92%	0.80%	0.1%	0.0%	0.00%
Francia	4.41%	1.68%	2.7%	0.0%	0.00%
Reino Unido	2.85%	0.03%	1.5%	1.4%	-0.06%
Porcentaje de niños que viven en hogares que reciben alguna protección por hijo a cargo					
Dinamarca	100.00%	0.00%	8.60%	100.00%	
Alemania	100.00%	81.15%	14.89%	100.00%	
España	96.11%	79.61%	19.46%	0.00%	
Francia	96.21%	70.92%	78.09%	0.00%	
Reino Unido	98.76%	5.38%	39.93%	75.91%	

Fuente: EUROMOD.

Tabla 2. Gasto por hijo por decila, normalizado respecto a la media del país

	Dinamarca	Alemania	España	Francia	Reino Unido
1	167%	153%	69%	106%	153%
2	147%	109%	91%	94%	144%
3	117%	89%	103%	99%	107%
4	99%	93%	119%	98%	78%
5	85%	80%	100%	95%	70%
6	81%	75%	102%	93%	68%
7	78%	82%	119%	94%	67%
8	78%	82%	114%	96%	67%
9	77%	91%	107%	100%	70%
10	76%	102%	95%	130%	69%

Nota: Decilas calculadas a través de la renta disponible equivalente de los individuos. Escala de equivalencia utilizada: OECD modificada.

Fuente: EUROMOD.

Tabla 3. Pobreza infantil y porcentaje del gasto en hogares pobres

	En ausencia de protección familiar	Protección familiar total	Deducciones Fiscales	Prestaciones condicionales a la renta	Prestaciones universales
Tasa de Pobreza Infantil					
Dinamarca	14.45%	7.16%	14.45%	12.50%	7.84%
Alemania	27.62%	15.31%	24.84%	25.73%	18.68%
España	22.69%	20.94%	21.04%	22.60%	22.69%
Francia	28.19%	16.74%	27.28%	17.07%	28.19%
Reino Unido	39.21%	33.35%	39.11%	36.16%	36.99%
Porcentaje del gasto destinado a hogares pobres					
Dinamarca		24.13%	-	69.73%	20.32%
Alemania		37.01%	5.78%	76.82%	28.65%
España		17.46%	8.54%	80.48%	-
Francia		28.47%	2.61%	44.32%	-
Reino Unido		38.80%	21.62%	53.93%	-

Nota: Línea de pobreza calculada como el 60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente de los individuos. Escala de equivalencia utilizada: OECD modificada.

Fuente: EUROMOD.

Tabla 4. Gasto agregado y cobertura de las ayudas por hijos

	Total	Deducciones Fiscales	Prestaciones condicionales a la renta	Prestaciones universales	Interacciones
Gasto agregado como porcentaje la renta familiar disponible					
Sistema 2003	1.60%	1.49%	0.11%	0.0%	0.00%
Sistema Danés	3.26%				
Sistema Francés	4.83%				
Sistema Alemán	5.92%				
Sistema Británico	4.46%				
Porcentaje de niños que viven en hogares que reciben alguna protección por hijo a cargo					
Sistema 2003	92.39%	75.48%	19.45%	0.00%	92.39%
Sistema Danés	100.00%				
Sistema Francés	98.48%				
Sistema Alemán	100.00%				
Sistema Británico	98.51%				

Fuente: EUROMOD.

Tabla 5. Gasto por hijo por decila, normalizado respecto a la media del país

	Sistema 2003	Sistema Danés	Sistema Francés	Sistema alemán	Sistema Británico
1	39%	111%	109%	144%	197%
2	50%	104%	99%	98%	166%
3	60%	101%	100%	96%	133%
4	93%	95%	102%	110%	78%
5	90%	97%	91%	93%	73%
6	98%	95%	90%	87%	72%
7	128%	96%	93%	92%	59%
8	143%	99%	97%	91%	59%
9	151%	100%	91%	89%	58%
10	174%	95%	120%	82%	54%

Nota: Decilas calculadas a través de la renta disponible equivalente de los individuos. Escala de equivalencia utilizada: OECD modificada.

Fuente: EUROMOD.

Tabla 6. Pobreza infantil y porcentaje del gasto en hogares pobres

	En ausencia de protección familiar	Protección familiar total	Deducciones Fiscales	Prestaciones condicionales a la renta	Prestaciones universales
Tasa de Pobreza Infantil					
Sistema 2003	22.42%	20.77%	21.04%	22.25%	-
Sistema Danés	22.69%	14.79%			
Sistema Francés	22.69%	12.42%			
Sistema Alemán	22.69%	10.93%			
Sistema Británico	22.69%	7.92%			
Porcentaje del gasto destinado a hogares pobres					
Sistema 2003		9.66%	4.14%	81.56%	-
Sistema Danés		24.74%			
Sistema Francés		24.15%			
Sistema Alemán		28.71%			
Sistema Británico		42.00%			

Nota: Línea de pobreza calculada como el 60 por ciento de la mediana de la renta disponible equivalente de los individuos. Escala de equivalencia utilizada: OECD modificada.

Fuente: EUROMOD.