

5 ESCENARIOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL MÁS SEVERA

Abril 2017

Documento elaborado a partir de la documentación de estudio, análisis y cuantificación elaborada por Ksnet

ANTECEDENTES

Los hogares más vulnerables siguen empobreciéndose, y los niños y niñas pobres lo son cada vez más. La tasa de pobreza severa en los menores de 18 años ha alcanzado su valor máximo en los últimos años. Nos referimos a niños y niñas que viven en hogares cuyos ingresos están por debajo del 40% de la renta mediana, es decir en hogares que cuentan de media con tan sólo unos 930 euros al mes para toda la familia (dos adultos y dos niños). Esta pobreza ha pasado de un 12% de los niños y niñas en 2008 al 16,7% en 2015; 1.388.474 niños y niñas.

Ante esta situación es primordial fortalecer la protección social a la infancia y la familia. Sin embargo, en España el sistema de protección social a la infancia y familia está muy poco desarrollado, la inversión es escasa, no se distribuye siguiendo un criterio de equidad y llega a muy pocos niños y niñas. Apenas el 33,6% de los niños y niñas oficialmente pobres en España tienen acceso a la única prestación nacional que se dirige a ellos: la prestación por hijo a cargo. La prestación actual por hijo o hija a cargo es de 24,25 euros por niño/a al mes para familias (291 euros al año) que no rebasen el límite establecido de 11.576,83 euros anuales (familia con 1 hijo/a).

NUESTRA PROPUESTA

Creemos que, con inversión y voluntad política, se pueden lograr grandes avances en la lucha contra la pobreza infantil. Se puede lograr un aumento paulatino en la protección social a la infancia que consiga efectos reales sobre la vida de los niños y niñas más vulnerables de nuestro país.

A continuación, **planteamos cinco escenarios progresivos de reforma de la prestación por hijo a cargo que culminen, en el último paso de la reforma, en la salida de 530.039 niños de la pobreza relativa y 863.024 de la severa.**

Propuesta de escenarios para la modificación de la prestación

Antes de presentar los escenarios de modificación de la prestación por hijo a cargo, se plantean en esta introducción los cálculos y datos básicos que se han usado para diseñar dichos escenarios.

En primer lugar, se plantea cómo es la prestación actualmente, para comprender de dónde se parte en los cálculos posteriores.

TABLA I. Descripción del funcionamiento de la prestación económica por hijo a cargo o menor acogido (para un máximo de 10 hijos)

HIJOS A CARGO	LÍMITE MÍNIMO	ASIGNACIÓN ÍNTEGRA ANUAL	LÍMITE MÁXIMO	ASIGNACIÓN ANUAL POR DIFERENCIAS	NIVEL MÁXIMO DE INGRESOS
1	11.576,83	291	11.867,83	11.867,93-Ingresos \geq 24,25	11.843,58
2	13.313,35	582	13.895,35	13.895,35-Ingresos \geq 48,50	13.846,85
3	17.423,84	873	18.296,84	18.296,84-Ingresos \geq 72,75	18.224,09
4	20.246,02	1.164	21.410,02	21.410,02-Ingresos \geq 97,00	21.313,02
5	23.068,20	1.455	24.523,20	24.523,20-Ingresos \geq 121,25	24.201,95
6	25.890,38	1.746	27.636,38	27.636,38-Ingresos \geq 145,50	27.490,88
7	28.712,56	2.037	30.749,56	30.749,56-Ingresos \geq 169,75	30.579,81
8	31.534,74	2.328	33.862,74	33.862,74-Ingresos \geq 194,00	33.668,74
9	34.356,92	2.619	36.975,92	36.975,92-Ingresos \geq 218,25	36.757,67
10	37.179,10	2.910	40.089,10	40.089,10-Ingresos \geq 242,50	39.846,60

Para el caso de los totales de hogares con hijos/as y hogares monoparentales ambos con hijos menores de 18 años, se presentan los datos de la EPF. Respecto al número de niños y niñas se muestran los datos del padrón continuo de 2014 elaborado por el INE. Para el resto de variables la fuente es también el INE.

DATOS BÁSICOS PARA ESPAÑA, 2014	
Concepto	Resultado
Total de hogares con hijos en España (nº) –Fuente: EPF	5.291.350
Total de hogares monoparentales en España (nº) –Fuente: EPF	1.756.024
Umbral de pobreza en un hogar de una persona (€)	7.961,30
Umbral de pobreza de un hogar con dos adultos y dos niños (€)	16.718,73

I. Cuantificación del número de hogares afectados por la reforma

- Número de hogares que cumplen los requisitos para gozar de la prestación: se calcula restringiendo apropiadamente la muestra de la EPF a los hogares que cumplen los criterios para gozar de la medida, mencionados anteriormente, y se eleva cada tipo de hogar al factor poblacional correspondiente.
- Porcentaje de hogares que cumplen los requisitos para gozar de la prestación respecto al total de hogares en España: se calcula como el número de hogares que cumplen los requisitos para gozar de la prestación dividido entre el total de hogares con hijos/as en España calculados a partir de los datos de la EPF

- C) Número de hogares afectados por la reforma: se obtiene como la diferencia entre el número de hogares que cumplían los requisitos de la medida ya existente y aquellos que cumplen los requisitos en la medida modificada.

2. Cuantificación del coste de implementación de la reforma:

- A) Coste de financiación de la prestación: se calcula multiplicando la cantidad de prestación recibida en cada hogar por el número de hogares con derecho a la misma.
- B) Coste de la reforma: se obtiene como la diferencia entre coste de la medida ya existente y el de la medida modificada

3. Cuantificación de los hogares que saldrían de la pobreza con la aplicación de la reforma

- A) Número de hogares que saldrían de la pobreza relativa: se calcula el umbral de pobreza relativa para cada hogar (60% de la mediana de la distribución de la renta) y se compara con la renta del hogar aumentada por la prestación con el fin de establecer si dicho hogar pasa el umbral después de la medida. Seguidamente, se cuenta el número de hogares que estaban por debajo del umbral antes de la medida y que ya no lo están una vez aplicada la misma.
- B) El porcentaje de hogares que saldrían de la pobreza relativa respecto al total de hogares que cumplen los requisitos para gozar de la prestación: se calcula como el número de hogares que salen de la pobreza relativa dividido entre el total de hogares en España que cumplen los requisitos para gozar de la medida.
- C) El porcentaje de hogares que saldrían de la pobreza relativa sobre el total de hogares con hijos/as en España: se calcula como el número de hogares que salen de la pobreza relativa dividido entre el total de hogares con hijos/as en España a partir de los datos de la EPF.

4. Cuantificación de los hogares que saldrían de la pobreza severa con la aplicación de la reforma

- A) Número de hogares que saldrían de la pobreza severa: se calcula el umbral de pobreza severa para cada hogar (40% de la mediana de la distribución de la renta) y se compara con la renta del hogar aumentada por la prestación con el fin de establecer si dicho hogar pasa el umbral después de la medida. Seguidamente, se cuenta el número de hogares que estaban por debajo del umbral antes de la medida y que ya no lo están una vez aplicada la misma.
- B) El porcentaje de hogares que saldrían de la pobreza relativa respecto al total de hogares que cumplen con los requisitos para gozar de la prestación: se calcula como el número de hogares que salen de la pobreza severa dividido entre el total de hogares en España que cumplen los requisitos para gozar de la medida.
- C) El porcentaje de hogares que saldrían de la pobreza relativa sobre el total de hogares con hijos/as en España: se calcula como el número de hogares que salen de la pobreza severa dividido entre el total de hogares con hijos/as a partir de los datos de la EPF.

Para el segundo escenario, todos los cálculos que hacen referencia al número o porcentaje de hogares han sido calculados también para las familias monoparentales, ya que se les presupone un trato diferenciado.

PRIMER ESCENARIO

Aumentar la cantidad de la prestación actual hasta los 48,5€ euros mensuales (582 euros al año) por hijo o hija a cargo que se encuentren en una situación de pobreza severa¹.

En la siguiente tabla se presenta la cuantificación de la reforma de la prestación económica por hijo a cargo o menor acogido, el coste de implementación de la reforma, así como la cuantificación de los hogares que saldrían de la pobreza severa con la aplicación de la reforma:

PRESTACIÓN SIN MODIFICAR	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Coste de financiación (millones €)	503,61
PRESTACIÓN MODIFICADA	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Coste de financiación (millones €)	870,34
Coste de la reforma (millones €)	366,73
Número de hogares que saldrían de la pobreza severa	116.547
Porcentaje de hogares que saldrían de la pobreza severa respecto a los hogares que cumplen requisitos	11,59
Porcentaje de hogares que saldrían de la pobreza severa respecto a los hogares con hijos en España	2,20

En este escenario, 197.951 niños y niñas saldrían de la pobreza severa.

¹ 40% de la renta mediana.

SEGUNDO ESCENARIO

Aumentar el importe de la actual prestación por hijo a cargo (24,25€ mensuales) en un 100%, es decir, hasta los 48,5€ mensuales en casos de hogares que se encuentren en una situación de pobreza severa o casos de hogares monoparentales. Además, si se da el caso que una familia monoparental está en situación de pobreza severa, se triplica la prestación (72,75€ mensuales).

En la siguiente tabla se presenta la cuantificación de la reforma de la prestación económica por hijo a cargo o menor acogido, el coste de implementación de la reforma, así como la cuantificación de los hogares que saldrían de la pobreza severa con la aplicación de la reforma:

PRESTACIÓN SIN MODIFICAR	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Coste de financiación (millones €)	503,61
PRESTACIÓN MODIFICADA	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Total hogares monoparentales que cumplen requisitos	218.442
Porcentaje sobre el total de hogares monoparentales en España	12,44
Número de hogares nuevos afectados por la reforma	0
Coste de financiación (millones €)	961,05
Coste de la reforma (millones €)	457,44
Número de hogares que saldrían de la pobreza relativa	15.839
Número de hogares que saldrían de la pobreza severa	122.837
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza relativa	15.545
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza severa	18.571

En este escenario, **24.010 niños y niñas de la pobreza relativa y 207.714 de la pobreza severa.**

TERCER ESCENARIO

Incrementar el importe de la actual prestación por hijo a cargo (24,5 euros mensuales) hasta los 48,5 euros mensuales para todos los beneficiarios y doblar la cuantía (97 euros mensuales) en el caso de las familias monoparentales. Este incremento de la prestación implicaría un nuevo funcionamiento de la misma, pues se modificarían los límites máximos, tal y como se expresa en la siguiente tabla:

TABLA 2. Descripción del funcionamiento de la prestación económica por hijo a cargo modificada según los términos del escenario 3.

HIJOS A CARGO	LÍMITE MÍNIMO	ASIGNACIÓN ÍNTEGRA ANUAL	LÍMITE MÁXIMO	ASIGNACIÓN ANUAL POR DIFERENCIAS	NIVEL MÁXIMO DE INGRESOS
1	11.576,83	582	12.158,83	12.158,83-Ingresos \geq 48,5	12.110,33
2	13.313,35	1.164	14.477,35	14.477-Ingresos \geq 97	14.380,35
3	17.423,84	1.746	19.169,84	19.169,84-Ingresos \geq 145,5	19.024,34
4	20.246,02	2.328	22.574,02	22.574,02-Ingresos \geq 194	22.380,02
5	23.068,20	2.910	25.978,20	25.978,20-Ingresos \geq 242,5	25.735,70
6	25.890,38	3.492	29.382,38	29.382,38-Ingresos \geq 291	29.091,38
7	28.712,56	4.074	32.786,56	32.786,56-Ingresos \geq 339,5	32.447,06
8	31.534,74	4.656	36.190,74	36.190,74-Ingresos \geq 388	35.802,74
9	34.356,92	5.238	39.594,92	39.594,92-Ingresos \geq 436,5	39.158,42
10	37.179,10	5.820	42.999,10	42.999,10-Ingresos \geq 485	42.514,10

En la siguiente tabla se presenta la cuantificación de la reforma de la prestación económica por hijo a cargo o menor acogido, el coste de implementación de la reforma, así como la cuantificación de los hogares que saldrían de la pobreza severa con la aplicación de la reforma.

PRESTACIÓN SIN MODIFICAR	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Coste de financiación (millones €)	503,61
PRESTACIÓN MODIFICADA	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.083.952
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	20,49
Total hogares monoparentales que cumplen requisitos	226.890
Porcentaje sobre el total de hogares monoparentales en España	12,92
Número de hogares nuevos afectados por la reforma	78.602
Coste de financiación (millones €)	1.218,81

Coste de la reforma (millones €)	715,2
Número de hogares que saldrían de la pobreza relativa	46.593
Número de hogares que saldrían de la pobreza severa	129.338
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza relativa	35.758
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza severa	25.071

En este escenario **saldrían 82.973 niños y niñas de la pobreza relativa, y 217.920 de la pobreza severa.**

CUARTO ESCENARIO

Aumentar el importe de la actual prestación por hijo a cargo (24,25 euros mensuales) hasta los 48,5 euros mensuales. Además, se prevé un aumento hasta los 97 euros mensuales en el caso de familias monoparentales o en situación de pobreza severa. El funcionamiento de la prestación en este escenario es el que se recoge en la tabla del anterior.

En la siguiente tabla se presenta la cuantificación de la reforma de la prestación económica por hijo a cargo o menor acogido, el coste de implementación de la reforma, así como la cuantificación de los hogares que saldrían de la pobreza severa con la aplicación de la reforma.

PRESTACIÓN SIN MODIFICAR	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Coste de financiación (millones €)	503,61
PRESTACIÓN MODIFICADA	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.083.952
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	20,49
Total hogares monoparentales que cumplen requisitos	226.890
Porcentaje sobre el total de hogares monoparentales en España	12,92
Número de hogares nuevos afectados por la reforma	78.602
Coste de financiación (millones €)	1.849,43
Coste de la reforma (millones €)	1.345,82
Número de hogares que saldrían de la pobreza relativa	46.593
Número de hogares que saldrían de la pobreza severa	253.165
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza relativa	35.758
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza severa	25.071

En este escenario, 82.973 niños y niñas saldrían de la pobreza relativa, y 495.622 de la pobreza severa.

QUINTO ESCENARIO

Aumentar el importe de la actual prestación por hijo a cargo (24,5€ mensuales) hasta los 100 euros mensuales, y revisar el cálculo de la renta familiar que permite acceder a dicha prestación. En concreto, se aplica el umbral de riesgo de pobreza actualizado (60% de la mediana), aplicado por el INE/Eurostat, restando los siguientes gastos:

1. Gastos destinados al pago de créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, que superen el 35% de los ingresos mensuales de la unidad familiar;
2. Gastos destinados al pago del alquiler de la vivienda habitual, que superen el 35% de los ingresos mensuales de la unidad familiar;
3. Gastos obligatorios vinculados a la educación de los niños y niñas a cargo: libros, material escolar, transporte y comedor;
4. Gastos de sanidad no cubiertos por el Sistema Nacional de Salud que se entiendan necesarios para el adecuado desarrollo de los menores de edad (gafas, audífonos, dentista...).

Finalmente, se prevé un aumento del 50% de la prestación en el caso de familias monoparentales. Cabe destacar que cuando esta cantidad es inferior a lo que previamente marcaba la ley, se propone mantener el *statu quo*. Esto conformaría los siguientes cambios en las tablas de funcionamiento de la prestación:

Tabla 3.a. Modificación de acuerdo con la última propuesta. Familias Monoparentales

HIJOS A CARGO	LÍMITE MÍNIMO	ASIGNACIÓN ÍNTEGRA ANUAL	LÍMITE MÁXIMO	ASIGNACIÓN ANUAL POR DIFERENCIAS	NIVEL MÁXIMO DE INGRESOS
1	11.576,83	1.800	13.376,83	13.376,83-Ingresos \geq 150	13.226,83
2	13.313,35	3.600	16.913,35	16.913,35-Ingresos \geq 300	16.613,35
3	17.423,84	5.400	22.823,84	22.823,84-Ingresos \geq 450	22.373,84
4	20.246,02	7.200	27.446,02	27.446,02-Ingresos \geq 600	26.846,02
5	23.068,20	9.000	32.068,20	32.068,20-Ingresos \geq 750	31.318,20
6	25.890,38	10.800	36.690,38	36.690,38-Ingresos \geq 900	35.790,34
7	28.712,56	12.600	41.312,56	41.312,56-Ingresos \geq 1.050	40.262,56
8	31.534,74	14.400	45.934,74	45.934,74-Ingresos \geq 1.200	44.734,74
9	34.356,92	16.200	50.556,92	50.556,92-Ingresos \geq 1.350	49.206,92
10	37.179,10	18.000	55.179,10	55.179,10-Ingresos \geq 1.500	53.679,10

Tabla 3.b Modificación de acuerdo con la última propuesta. Familias Biparentales

HIJOS A CARGO	LÍMITE MÍNIMO	ASIGNACIÓN ÍNTEGRA ANUAL	LÍMITE MÁXIMO	ASIGNACIÓN ANUAL POR DIFERENCIAS	NIVEL MÁXIMO DE INGRESOS
1	14.330,34	1.200	15.530,34	15.530,34-Ingresos \geq 100	15.430,34

2	16.718,73	2.400	19.118,73	19.118,73-Ingresos >=200	18.918,73
3	19.107,12	3.600	22.707,12	22.707,12-Ingresos >=300	22.407,12
4	21.495,51	4.800	26.295,51	26.295,51-Ingresos >=400	25.895,51
5	23.883,90	6.000	29.883,90	29.883,90-Ingresos >=500	29.383,90
6	26.272,29	7.200	33.472,29	33.472,29-Ingresos >=600	32.872,29
7	28.712,56	8.400	37.112,56	37.112,56-Ingresos >=700	36.412,56
8	31.534,74	9.600	41.134,74	41.134,74-Ingresos >=800	40.334,74
9	34.356,92	10.800	45.156,92	45.156,92-Ingresos >=900	44.256,92
10	37.179,10	12.000	49.179,10	49.179,10-Ingresos >=1.000	48.179,10

En cuanto al **cómputo de gastos en educación y sanidad**, en la EPF existen variables que los identifican claramente:

-Gastos en educación obligatoria: distingue gastos en libros de texto (códigos COICOP 09512 y 09513) y no de texto (09511), los gastos en material escolar (código COICOP 09541), los gastos en transporte escolar (código COICOP 07323) y los gastos en comedores escolares (código COICOP 11122).

-Gastos en sanidad no incluidos en el Sistema Nacional de Salud: productos farmacéuticos (COICOP 06111), gastos en dentistas (código COICOP 062221) y aparatos y material terapéutico (COICOP 06112 y 06113), que incluyen gafas, cristales graduados, audífonos, sillas de ruedas, prótesis dentales... etc.

En relación con los gastos destinados al pago de créditos hipotecarios, la información no está disponible en la EPF. Por ello, se utiliza para su cálculo una aproximación de los mismos representada por el alquiler imputado a las viviendas en propiedad destinadas a la residencia habitual. Es decir: se asume que todos los hogares con viviendas en propiedad que cumplen los requisitos para gozar de la prestación tienen la vivienda hipotecada. A continuación, se imputa un alquiler a todas esas viviendas en propiedad, que sería el que las familias estarían pagando en caso de que no fueran propietarios de su vivienda. Este valor del alquiler se considera una aproximación (tirando a la baja) del gasto mensual en créditos hipotecarios que cada uno de los hogares estaría pagando. Finalmente, se restan de la renta familiar los gastos hipotecarios calculados con el procedimiento anterior que superen el 35% de los ingresos del hogar. En cuanto a las familias que viven en régimen de alquiler, la EPF consta de una variable que identifica exactamente el valor de los alquileres (código COICOP 04111 para los alquileres reales, 04211 para los imputados). Por lo tanto, en este caso, sólo se trata de restar de la renta familiar los gastos en alquiler que superen el 35% de los ingresos del hogar.

A continuación, se presenta el desglose de los gastos mencionados anteriormente para la muestra de hogares afectados por la reforma de la prestación:

Tabla 4. Gastos deducibles, totales para España.

Concepto	TOTALES (millones de €)	POR FAMILIA (millones de €)
Sanidad	898,69	611,51
Educación	490,18	333,54
Vivienda (35% superior a los ingresos del hogar)	2.090,95	1.422,78

Teniendo todo lo anteriormente descrito en cuenta, los cálculos de la cuantificación presentada en este cuarto escenario para el último año de la legislatura, serían los siguientes:

PRESTACIÓN SIN MODIFICAR	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.005.350
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	19,00
Coste de financiación (millones €)	503,61
PRESTACIÓN MODIFICADA	
Concepto	Resultado
Total hogares que cumplen requisitos	1.469.626
Porcentaje sobre el total de hogares con hijos en España	27,77
Total hogares monoparentales que cumplen requisitos	269.829
Porcentaje sobre el total de hogares monoparentales en España	15,37
Número de hogares nuevos afectados por la reforma	464.276
Coste de financiación (millones €)	3.303,56
Coste de la reforma (millones €)	2.799,95
Número de hogares que saldrían de la pobreza relativa	305.392
Número de hogares que saldrían de la pobreza severa	483.199
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza relativa	90.687
Número de hogares monoparentales que saldrían de la pobreza severa	87.595

En este escenario, el más generoso y al que se debería aspirar, nos encontraríamos con que **530.039 niños y niñas saldrían de la pobreza relativa y 836.024 de la pobreza severa.**

NOTA METODOLÓGICA

A la hora de calcular los costes de la prestación por hijo a cargo, se han encontrado una serie de limitaciones metodológicas que se explican a continuación:

- 1) No se han podido identificar los hogares que tienen la condición formal de familia numerosa y asumimos que todos los hogares con 3 hijos o más lo son. Por lo tanto, las tablas de familias no numerosas y de familias numerosas I. Se agregan en una sola tabla, considerando a todas las familias con tres o más hijos a cargo como familias numerosas, independientemente de si gozan formalmente de dicha condición.
- 2) No se ha podido identificar tampoco a los niños o niñas con discapacidad para los que hay una partida a parte dentro de la prestación por hijo a cargo ya que reciben una cantidad superior de ayuda en función del grado de discapacidad. Como no podemos identificarlos, no podemos excluirlos de nuestra muestra, provocando así una sobreestimación en los cálculos.
- 3) En línea con lo anterior, hay familias con hijos o hijas mayores de edad con discapacidad del 65% o más que también tienen derecho a la prestación y que no incluimos en nuestros cálculos ya que los hijos/as a cargo que consideramos son los de 18 años.
- 4) Por último, no cobrarían la prestación aquellos hogares que tienen derecho a otras prestaciones similares. Nosotros no podemos identificarlos y por lo tanto también se incluyen en nuestro cálculo.