

**Políticas de lucha contra la pobreza  
y la exclusión social en España:  
una valoración con EspaSim**

**Magda Mercader Prats**

Documento de trabajo 34/2003



## Magda Mercader Prats

Profesora titular del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona. Es doctora desde 1995 por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de París.

Su área de especialización es la economía de la pobreza y la desigualdad. Ha trabajado en temas relacionados con la medición de la pobreza y la desigualdad, y la evaluación del impacto redistributivo de las políticas públicas a través de microsimulación desde una perspectiva empírica, con aplicación a la realidad española y europea.

Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas en su campo. Actualmente es miembro de la red Europea EUROMOD.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Magda Mercader Prats

ISBN: 84-96204-34-0

Depósito Legal: M-54471-2003

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Pobreza y políticas de lucha contra la pobreza: peculiaridades del caso español</b> .....	<b>11</b>
1.1 Incidencia, intensidad y persistencia de la pobreza elevadas .....	11
1.2 ... y una exclusión social reducida gracias a la protección familiar .....	12
1.3 El desarrollo de una última red protectora asistencial muy ligada al sistema contributivo en el acceso que no garantiza una cobertura universal .....	12
1.4 Una protección a la pobreza poco integrada a una política fiscal que refuerza la exclusión social .....	15
<b>2 La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social</b> .....	<b>17</b>
2.1 El Método de Coordinación Abierta .....	17
2.2 El PNAin español para el bienio 2001-2003 .....	18
<b>3 Propuestas de reforma: hacia una estrategia integrada de lucha contra la pobreza</b> .....	<b>20</b>
3.1 Garantizar la universalidad de las RMI en todo el territorio transformándolas en Rentas Mínimas Generalizadas .....	20
3.2 Mejora del subsidio de desempleo y de las pensiones mínimas y no contributivas del sistema .....	21
3.3 Introducir una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF .....	22
3.4 Introducir un subsidio universal por menor de 18 años .....	24
<b>4 Costes de las diferentes políticas y efectos sobre la pobreza: una evaluación a partir de EspaSim</b> .....	<b>27</b>
4.1 Costes de una RMG y sus efectos sobre la pobreza monetaria .....	28
4.2 RMG combinada con una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF .....	30
4.3 Introducción de un subsidio universal por menor de 18 años como deducción de cuota reintegrable en el IRPF .....	31
<b>5 Comentarios finales</b> .....	<b>34</b>

<b>Nota metodológica sobre el cálculo de las estimaciones de pobreza</b> .....	<b>36</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>38</b>
<b>Índice de Gráficos y Tablas</b> .....	<b>40</b>

#### **Siglas y abreviaturas**

CCAA	Comunidades Autónomas
CES	Consejo Económico y Social
ESOASIM	Modelo de Microsimulación de Imposición y Subsidios para España
EUROMOD	Modelo de Microsimulación de Imposición y Subsidios para Europa
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
PNAIN	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social
PNC	Pensiones No Contributivas
RMI	Renta Mínima de Inserción
RMG	Renta Mínima Garantizada
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

## Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim

**Magda Mercader Prats**

Profesora titular de Economía Aplicada  
Universidad Autónoma de Barcelona

Este trabajo tiene por objetivo avanzar en la formulación de propuestas de actuación en la lucha contra la exclusión social en España, centrándose en aquellas políticas que inciden directamente sobre los **recursos económicos** de las personas en situación o riesgo de exclusión social. Se analizan toda una serie de propuestas encaminadas a superar los principales déficits del actual entramado protector. Por un lado, se defiende la extensión de los programas de Rentas Mínimas de cada CCAA de forma que garanticen el derecho efectivo a una **renta mínima garantizada** a toda persona en situación de necesidad en el territorio del Estado. Esta medida acabaría con la actual falta de cobertura del sistema protector ante situaciones de pobreza extrema. De forma paralela, se propone un conjunto de medidas destinadas a fortalecer la **protección universal e individual** con instrumentos fiscales no ligados ni a una comprobación de medios ni basados en las circunstancias familiares. En esta línea se defiende la introducción, como deducciones de cuota reintegrables en el IRPF, de **un subsidio universal por menor de 18 años** y la de una **compensación al trabajo** en sustitución de las correspondientes deducciones de base en el IRPF actual. Se ofrece una primera valoración del impacto potencial sobre la pobreza monetaria de estas medidas a través de EspaSim, un modelo de microsimulación para España. Sin alterar la recaudación este conjunto de medidas permite erradicar la pobreza extrema y consigue reducir el riesgo de pobreza en dos puntos, acercándolo al de la media de la Unión Europea.

Se propone garantizar el derecho efectivo a una Renta Mínima Generalizada (RMG) en todo el territorio español, a través de la extensión de los actuales programas de RMI actualmente vigentes en las diferentes CCAA, de cuantía igual a la Pensión No Contributiva de Vejez.

Se plantea combinar la introducción de esta RMG con una compensación al empleo que tomaría la forma de deducción de cuota reintegrable en el IRPF. Esta compensación consistiría en un pago individual por trabajador que sustituiría a la actual deducción por rendimientos del trabajo por cuenta ajena en el IRPF.

Se sugiere la introducción de un subsidio universal por menor de 18 años como deducción de cuota reintegrable en el IRPF, como pieza angular de una estrategia de lucha contra la pobreza, en sustitución del actual mínimo familiar por descendiente y las prestaciones asistenciales por hijo. Reorientando la ayuda a las familias con hijos, sería posible financiar una prestación universal por menor de 440 euros al año.

La eficacia de las medidas propuestas en lo que se refiere a su potencialidad para combatir situaciones de pobreza extrema y exclusión social es muy clara, ya que sin coste alguno consiguen erradicar el problema de la pobreza extrema y reducir el riesgo de pobreza en 2 puntos de porcentaje, acercando a España al nivel de la media comunitaria.

## Introducción

Está cada vez más “públicamente” aceptado que en la sociedad española, como en el resto de sociedades del mundo occidental, hay una parte de la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Dificultades de acceso al trabajo, carreras laborales cortas, falta de formación, debilitamiento de las redes familiares y sociales, apuros para garantizar el acceso a la vivienda o la nueva inmigración son algunos de los problemas que se asocian a estas nuevas realidades de pobreza<sup>(\*)</sup>.

Uno de los elementos claves en el diseño de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social es la política de garantía de rentas. Los mecanismos tradicionales de garantía de rentas en España, basados en el seguro social (prestaciones contributivas), no han conseguido proporcionar una cobertura adecuada ante las nuevas realidades sociales. La sociedad española del siglo XXI ya no es la del tradicional matrimonio con un cabeza de familia con empleo estable y un salario suficiente.

Poco sorprendente es que el sistema de seguridad social español se haya ido transformado de manera progresiva en un sistema de rentas mínimas: las pensiones y subsidios se establecen cada día más en función de las necesidades que en función de las contribuciones realizadas. En el año 2001, entre tres y cuatro de cada diez prestaciones públicas tenían como requisito de acceso el superar una comprobación de ingresos, es decir, sólo las podían percibir las personas de baja renta. En efecto, el mosaico protector asistencial español integra instrumentos de muy diversa naturaleza. La mayoría de los programas asistenciales son competencia del Estado y cubren a colectivos concretos (como a los pensionistas a través de las Pensiones No Contributivas (PNC) o las pensiones mínimas o los desempleados que satisfacen una serie de requisitos).

El último eslabón de la protección social lo cubren los programas de Rentas Mínimas instaurados por las CC AA. A pesar de que estos programas de rentas mínimas tienen una vocación de cobertura más universal, desde su puesta en marcha a principios de los años

---

<sup>(\*)</sup> Estoy en deuda con Horacio Levy y Merche Planas por su contribución en el desarrollo de EspaSim, el modelo que se utiliza para valorar las propuestas de reforma que se discuten en este trabajo. Agradezco también a Roser Nicolau haberme facilitado el acceso a algunas de las estadísticas demográficas y a Jorge Calero y Juan Moscoso del Prado su atenta lectura y comentarios. Se agradece también a Eurostat el acceso a los microdatos procedentes del PHOGUE (European Community Household Panel-ECHP/37/00 [13/99]).

noventa, se han convertido mayoritariamente en sistemas residuales con condiciones de acceso que dejan fuera de su cobertura a una parte importante de la población en situación de pobreza extrema. Las excepciones son las CCAA del País Vasco y Navarra donde los programas de Rentas Mínimas ofrecen una cobertura universal. Tal como se ha señalado por muchos autores, el resultado es que el sistema de protección social en España no consigue garantizar una cobertura universal a la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Asimismo el informe conjunto sobre la integración social presentado por el Consejo y la Comisión Europea (Laeken, 2001) en el que se valora el primer Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2001-2003, ya se advierte sobre la necesidad de que España garantice una asistencia mínima en todo el territorio nacional.

La falta de cobertura del sistema protector no se ha visto compensada por la creación de nuevas prestaciones dirigidas a los grupos de riesgo. La política fiscal a través del IRPF sigue siendo el principal mecanismo a partir del que se implementa la política de ayuda a la familia o la política de vivienda en nuestro país. Y la política fiscal llevada a cabo con las últimas reformas del IRPF, que entran en vigor a partir del año 1999, no ha contribuido a mejorar la situación para el colectivo de los más desfavorecidos. Los beneficios de los recortes fiscales recientes han aumentado la brecha entre las colas baja y alta de la distribución de ingreso. Ello ha tendido a reforzar el riesgo de pobreza y exclusión social, principalmente porque los más pobres no pueden beneficiarse de la política familiar, ni de la política de vivienda, ni de las ayudas al trabajo asalariado instrumentalizadas a través del IRPF, simplemente porque no tienen suficiente renta. El problema no es menor porque el IRPF es el principal instrumento de política en estos ámbitos.

En ese contexto, en este trabajo se proponen y evalúan una serie de reformas encaminadas a mejorar los recursos económicos de la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en el conjunto del Estado. El objetivo es dar forma concreta a un grupo de propuestas de política contra la exclusión y cuantificar su coste económico y sus efectos sobre la pobreza y la exclusión social.

Se analizan propuestas encaminadas a superar los principales déficits del actual entramado protector. Por una parte, se defiende la extensión de los programas de Rentas Mínimas de las CCAA de forma que garanticen el derecho efectivo a una **Renta Mínima Garantizada** (RMG) a toda persona en situación de necesidad en el territorio del Estado. Esta medida acabaría con la actual falta de cobertura del sistema protector ante situaciones de pobreza extrema. Se pretende desvincular esta RMG de los planes de inserción social y laboral y de otras restricciones de acceso actualmente vigentes en los programas de rentas mínimas, incluidas las limitaciones presupuestarias. Se defiende que el Estado sea el responsable del establecimiento y financiación de unos mínimos asistenciales, que las CCAA puedan libremente complementar. Se postula que la consolidación de una última red de protección a través de una RMG debe ir acompañada de una mejora de las prestaciones mínimas del sistema actual, especialmente del subsidio de desempleo y las pensiones mínimas y no contributivas, para evitar la fusión de estos programas con el de la RMG propuesta.



Por otro lado, se plantea un conjunto de medidas destinadas a fortalecer la **protección universal e individual**, con instrumentos fiscales no ligados a una comprobación de medios ni basados en las circunstancias familiares. En esta línea se propone la introducción de **un subsidio universal por menor de 18 años** y la introducción de una **compensación al trabajo** en sustitución de las correspondientes deducciones de base en el IRPF actual. Se preconiza la introducción de estos elementos como **deducciones de cuota reintegrables en el IRPF**. Se trata de propuestas simples que incrementan la transparencia del actual sistema de imposición y prestaciones.

Se ofrece una valoración del impacto potencial sobre la pobreza monetaria de estas medidas a través de EspaSim, un modelo de microsimulación de imposición y subsidios para España. EspaSim, tomando en cuenta la información contenida en microdatos procedentes del Panel de Hogares de la Unión Europea, representativos de individuos y hogares españoles, permite simular el impacto que diferentes escenarios de política de impuestos y subsidios tendrían sobre el presupuesto público y la pobreza. EspaSim es un instrumento útil para valorar las propuestas planteadas por tratarse de un modelo integrado de impuestos y prestaciones económicas que contiene información detallada sobre los subsidios asistenciales. El sistema impositivo y de subsidios que se toma como referencia en este análisis es el existente en España el año 2001.

El establecimiento de objetivos concretos y cuantificados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social es cada día más importante. Cabe recordar que desde la aprobación en la Cumbre de Niza, en diciembre del año 2000, del método de coordinación abierta como instrumento de política social a escala europea, el Reino de España dispone de su Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAin) (II plan actualmente vigente para el bienio 2003-2005). Se trata de un documento en el que se declaran los objetivos nacionales en la lucha contra la exclusión social y se detallan las políticas y las dotaciones presupuestarias correspondientes. Este documento concreta, pues, el compromiso de España frente a la Unión Europea en este campo de la acción pública. Una de las críticas que el I Plan Nacional recibió por parte de la Comisión Europea fue la falta de objetivos cuantificados. Las propuestas y estimaciones que se ofrecen en este trabajo pretenden avanzar frente a esa falta de concreción, que también caracteriza al II Plan vigente.

Dado el consenso existente hoy de reservar el concepto de pobreza (o riesgo de pobreza) a la pobreza en su dimensión **monetaria y relativa**, es decir, al hecho de disponer de una cantidad insuficiente de recursos económicos en nuestra sociedad, puede decirse que el trabajo que se presenta se limita al análisis de políticas de lucha contra la pobreza. El enfoque adoptado es inevitablemente parcial en lo que se refiere a la exclusión social. A pesar de la importancia que los aspectos monetarios puedan tener en cualquier política de lucha contra la exclusión social, es claro que la exclusión social va más allá de la simple falta de recursos. El carácter **mutidimensional** y de proceso de la exclusión social requiere un análisis mucho más amplio que el que aquí se desarrolla. Además, las pro-

puestas han sido elaboradas con una visión deliberadamente “conservadora”, en el sentido de que se plantean “sin incremento de recaudación”.

En relación con el gasto social en el conjunto de la Unión Europea, el gasto en protección social en la última década en España se ha reducido, por lo que todavía existe margen para incrementar la presión fiscal y financiar programas más ambiciosos que los que se evalúan en este trabajo. Finalmente, debe enfatizarse que las propuestas planteadas sólo pretenden ser ilustrativas de lo que a nuestro juicio deberían ser algunas de las direcciones de cambio en la política de lucha contra la pobreza. Cómo reformar el entramado protector no es una tarea simple en el contexto español, donde las responsabilidades en el modelo de protección social y diseño impositivo son compartidas entre la administración central y las comunidades autónomas, con diferencias significativas entre los territorios bajo el régimen fiscal común y los sistemas forales. Además, cualquier tentativa de reforma integrada requeriría plantear más a fondo qué papel debe jugar el seguro social con respecto a otros modelos de garantía de renta basados en la asistencia social o en una renta básica universal. Estos son temas que requerirían un análisis mucho más a fondo que el que aquí se presenta. El análisis tampoco aborda aspectos cruciales relacionados con la gestión y administración de un programa de Renta Mínima Generalizada, como el que se propone.

El trabajo se estructura de la manera siguiente. Después de esta introducción la Sección 1ª ofrece un diagnóstico breve de la situación española respecto a la pobreza y la exclusión social y describe las políticas de garantía de ingreso existentes en España, su alcance y sus principales limitaciones. La Sección 2ª está dedicada a describir con detalle la estrategia europea de lucha contra la exclusión social y el contenido del primer PNAin español. La Sección 3ª presenta las propuestas de reforma que se plantean en este trabajo, mientras que la Sección 4ª ofrece una primera evaluación de estas propuestas y de sus efectos sobre la pobreza a partir de la microsimulación con EspaSim. Finalmente, en la Sección 5ª se recoge una síntesis de nuestras principales recomendaciones de política a favor de la inclusión social en España.

# 1. Pobreza y políticas de lucha contra la pobreza: peculiaridades del caso español

## 1.1 Incidencia, intensidad y persistencia de la pobreza elevadas

Según los indicadores sociales primarios sobre pobreza y distribución de la renta acordados en Laeken, España se sitúa en el grupo de países europeos con un diagnóstico más grave de pobreza monetaria. En relación con la media europea, una proporción más elevada de personas se encuentra en situación de riesgo de pobreza: un 19 por ciento de la población española en 1999 tenía un ingreso por debajo del umbral de pobreza. Esta cifra era de un 15 por ciento para el conjunto de la Unión. Además, la carencia de estas personas en España es mayor y el tiempo que permanecen en situación de pobreza es también superior a la media europea. Las cifras correspondientes a los diferentes indicadores para el conjunto de países de la Unión se resumen en la Tabla 1. La radiografía española en este conjunto de indicadores se situaría muy cercana a la de Italia y el Reino Unido, un poco mejor que la observada en Grecia o Portugal, pero muy alejada de la ofrecida por países del norte de Europa. El *ratio* intercuartilico muestra también unos niveles de desigualdad relativa comparativamente elevados en España.

**Tabla 1. Indicadores Sociales Primarios de pobreza y distribución de la renta**

	UE15	Al	Au	Be	Dc	Es	Fin	Fr	Gr	Ho	It	Lu	Po	Su	Ru
Riesgo de pobreza (umbral 60 %, después transferencias) <sup>(a)</sup>	15	11	12	13	11	19	11	15	21	11	18	13	21	9	19
Déficit del riesgo de pobreza relativo mediano (%) <sup>(b)</sup>	22	20	18	18	18	27	16	18	28	19	27	15	23	19	22
Persistencia del riesgo de pobreza (umbral 60 %) <sup>(c)</sup>	9	6	7	8	5	11	5	9	13	5	11	8	14	n.d.	11
Ratio Interquintílico <sup>(d)</sup>	4,6	3,6	3,7	4,2	3,2	5,7	3,4	4,4	6,2	3,7	4,9	3,9	6,4	3,2	5,2

<sup>(a)</sup> Porcentaje de personas por debajo del 60 por ciento de la renta equivalente mediana nacional.

<sup>(b)</sup> Diferencia entre la renta mediana de las personas en riesgo de pobreza y el umbral, expresado como porcentaje del umbral de riesgo de pobreza.

<sup>(c)</sup> Porcentaje de la población con rentas inferiores al 60% ingreso mediano en 1999 y en al menos dos de los tres años anteriores.

<sup>(d)</sup> Ratio intercuartilico (s80/s20): relación entre la renta total en España en manos del 20% de la población más rica con respecto al recibido por el 20% de la población más pobre.

Fuente: Eurostat (2003).

Los datos sobre la evolución reciente de la pobreza relativa a lo largo de la década de los años noventa no son muy halagadores. Según el estudio de Cantó *et al.* (2002) la pobreza relativa se incrementó en España entre 1990 y 1995 rompiendo un ciclo de leve reducción que había caracterizado la década anterior.

## **1.2 ...y una exclusión social reducida gracias a la protección familiar**

Estos datos de pobreza, al basarse en el hogar como unidad de análisis, esconden las dificultades que tienen algunos colectivos como los jóvenes o las mujeres en nuestra sociedad. De hecho, las tasas de pobreza serían muy superiores si se considera el bienestar económico del joven o de la mujer en función de sus propios recursos y no los del hogar en el que vive. Pocas dudas hay de que en España la familia ha jugado y juega un papel protector fundamental frente a las condiciones adversas en el mercado de trabajo. Desde una perspectiva familiar, España es uno de los países europeos con menor porcentaje de hogares en los que todos sus miembros estén desempleados o inactivos, es decir, hogares en los que no haya alguien que trabaje. La precariedad laboral ha afectado fundamentalmente a mujeres y jóvenes, y los efectos de ésta se han visto atenuados por la red familiar. Actualmente, una proporción creciente de jóvenes, particularmente entre 25 y 29 años, convive con sus padres y puede decirse que España tiene una proporción anómalamente alta de jóvenes y mujeres en situación de precariedad y dependencia familiar.

## **1.3 El desarrollo de una última red protectora asistencial, muy ligada al sistema contributivo en el acceso, que no garantiza una cobertura universal**

El desarrollo de la protección social a las rentas bajas también ha contribuido a mitigar el riesgo de pobreza. El sistema de seguridad social español se ha transformado de manera progresiva en un sistema de rentas mínimas: las pensiones y subsidios se establecen cada día más en función de las necesidades que en función de las contribuciones realizadas.

El conjunto de prestaciones económicas, cuya percepción (independientemente de su cuantía) está sujeta a una comprobación de ingresos, agruparía en España cinco grandes programas de gasto: los complementos de mínimos de pensiones, las pensiones no contributivas y asistenciales de invalidez y vejez, el subsidio de desempleo, las prestaciones por hijo a cargo y los programas de Rentas Mínimas. Puede decirse que este conjunto de programas tiene el objetivo común de luchar contra la pobreza, al ser condicionales a una prueba de ingresos. Este conjunto de prestaciones constituye la red protectora asistencial en nuestro país.

El número de perceptores de este tipo de subsidios se ha incrementado de forma muy notable durante las dos últimas décadas. Si a principios de la década de 1980 se cuenta en torno a medio millón el número de perceptores de este tipo de subsidios, en el año 2001 esta cifra se sitúa en más de 3,7 millones (véase Tabla 2, sin contar la prestación asistencial por hijo). Ello se debe a que la mayoría de subsidios asistenciales se han ido creando a lo largo de las dos últimas décadas. Como puede constatarse, los programas de asistencia social desarrollados en el marco del Estado son de naturaleza muy categórica<sup>1</sup> y muy ligados al sistema contributivo en el acceso. Este es el caso de las pensiones mínimas y del subsidio de desempleo. Las pensiones no contributivas requieren también la condición de edad y discapacidad. La mayoría de los programas de Rentas Mínimas también está sujeta a restricciones de acceso que van más allá de la falta de ingresos<sup>2</sup>.

La Tabla 2 recoge el detalle de la importancia del número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales, según programas en el año 2001. El gasto total en prestaciones

**Tabla 2. Número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales, 2001**

Complemento de mínimo pensiones	Número de perceptores	Gasto en millones de €
Jubilación	1.397.755	2.299
Invalidez	23.451	26
Viudedad	878.067	2.263
Orfandad	113.041	95
Favor familiares	19.045	21
Sub Total	2.431.359	4.704
Subsidio de desempleo	590.567	2.746
Prestaciones asistenciales vejez e invalidez	598.632	2.026
Pensión no contributiva vejez	276.488	938
Pensión no contributiva invalidez	205.098	802
FAS (vejez)	17.045	36
FAS (Enfermedad)	40.750	85
LISMI	100.001	165
Programas de Rentas Mínimas CCAA	<sup>(*)</sup> 78.445	210
<b>Total</b>	<b>3.699.003</b>	<b>9.686</b>

(\*) Número de hogares.

Fuente: MTAS (2002). Para los datos de los programas de Rentas Mínimas. Arriba y Moreno (2002)

<sup>1</sup> Con el adjetivo “categórica” se pretende recoger la idea de que para tener acceso a este tipo de protección se deben cumplir toda una serie de requisitos, además del de superar la prueba de ingresos.

<sup>2</sup> La mayoría de las CCAA imponen restricciones en la edad, la residencia mínima en el territorio, el periodo mínimo de unidad familiar independiente y la participación en algún plan de inserción laboral. Aunque algunos de los programas han sufrido reformas significativas en los últimos años, el trabajo de Aguilar *et al.* (1995) ofrece una buena descripción sobre los programas a principios de los años noventa.

asistenciales es de 9.69 mil millones de euros. El programa más importante corresponde a los complementos de mínimos de pensiones. Casi dos millones y medio de pensionistas reciben este tipo de complemento en España, en su mayoría pensionistas de jubilación y de viudedad. Le sigue en importancia el subsidio por desempleo, que reciben casi 600.000 desempleados y representa casi un 30 por ciento del gasto total. Las prestaciones no contributivas y asistenciales de vejez e invalidez en sus distintas modalidades las reciben casi 600.000 personas y representan un 21 por ciento del gasto total. Finalmente, es interesante señalar la escasa importancia que sobre el total representan las prestaciones económicas asignadas bajo los programas de rentas mínimas, que representan un 2 por ciento del total de perceptores y un 2,1 por ciento del gasto total.

La evidencia empírica muestra que la reforma gradual de la protección social ha servido para contener la pobreza en su dimensión más severa. Levy y Mercader (2003) estudian la eficiencia y la eficacia de los subsidios asistenciales de ámbito estatal y muestran que el actual sistema de subsidios asistenciales reduce notablemente la pobreza extrema, entre un 41 y un 54 por ciento según el índice de pobreza considerado. El elemento más importante dentro de este conjunto protector es el subsidio de desempleo seguido del complemento de mínimo de pensiones y las pensiones no contributivas de vejez. Este mismo estudio muestra, no obstante, que este tipo de prestaciones tiene un impacto muy reducido sobre el riesgo de pobreza, medido según los estándares europeos. Los estudios de Laparra *et al.* (2002) y Sanzo (2002), por otro lado, muestran también la importancia de las RMI en el combate de la pobreza extrema para el caso de Navarra y Euskadi.

Sin embargo, la limitación más importante de este conjunto protector es que no consigue erradicar la pobreza extrema. Los programas de rentas mínimas instaurados por las CCAA muestran un grado de desarrollo y cobertura que varía muy notablemente en el territorio. Las restricciones al acceso a las prestaciones varían dejando sin cobertura a una parte de la población más necesitada. No sólo las restricciones en el acceso determinan la cobertura potencial del sistema. Mientras que en el País Vasco y en Navarra la percepción de la prestación es un derecho de toda persona en situación de necesidad, en muchas CCAA las limitaciones presupuestarias son las que determinan la suerte de los más necesitados.

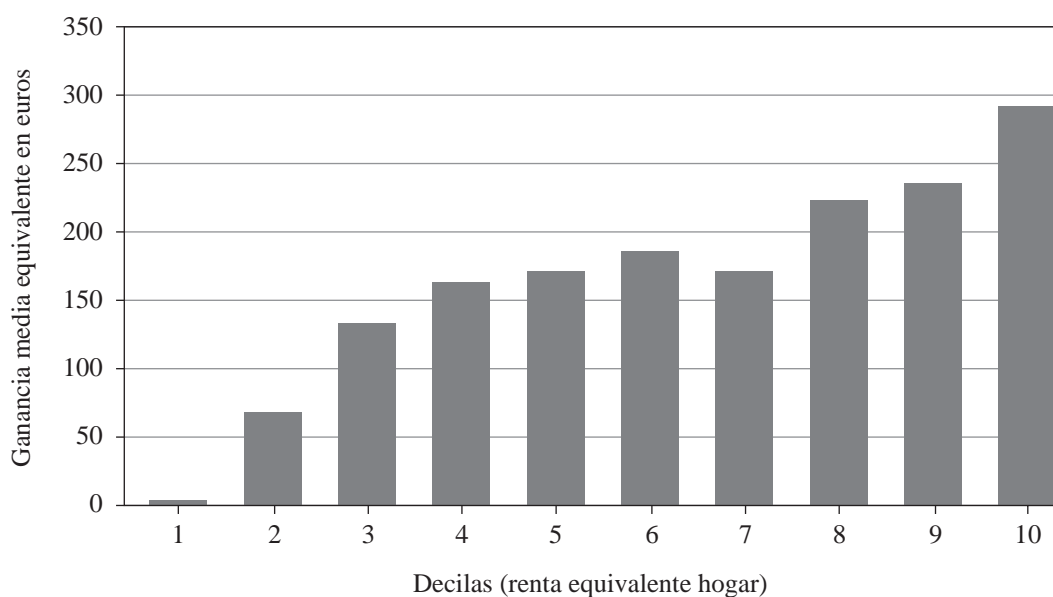
Si bien es evidente que la reforma gradual de la protección social ha servido para contener la pobreza, los ajustes realizados *ad hoc* en el sistema durante las últimas décadas y la falta de cobertura universal ponen en cuestión la legitimidad y justicia del sistema a la vez que aumenta la pobreza entre los grupos más necesitados. En el actual contexto socioeconómico, el modelo de protección a las rentas bajas en España no es capaz de ofrecer una cobertura adecuada a la nueva población de riesgo ni permitir un adecuado desarrollo en las demandas de más libertad individual, especialmente entre los colectivos de mujeres y jóvenes.

## 1.4 Una protección a la pobreza poco integrada a una política fiscal que refuerza la exclusión social

La política fiscal llevada a cabo con las últimas reformas del IRPF, que entran en vigor a partir del año 1999, no ha contribuido a mejorar la situación para el colectivo de los más desfavorecidos. Los beneficios de los recortes fiscales recientes han aumentado la brecha entre las colas baja y alta de la distribución de ingreso. Ello ha tendido a reforzar el riesgo de pobreza y exclusión social, principalmente porque los más pobres no pueden beneficiarse de la política familiar, ni de la política de vivienda, ni de las ayudas al trabajo asalariado instrumentalizadas a través del IRPF, simplemente porque no tienen suficiente renta. El problema no es menor porque el IRPF es el principal instrumento de política en estos ámbitos.

Como es bien sabido, el IRPF, a través de las deducciones de base, es uno de los principales instrumentos para llevar a cabo la política familiar en nuestro país. Estas deducciones de ba-

**Gráfico 1. Ganancia media equivalente por decilas derivada de la introducción del mínimo familiar por descendiente, con respecto a un sistema sin esta deducción de base**



Las ganancias se evalúan suponiendo que bajo al IRPF del 2001 no hubiera deducción de base por hijo.

Las Unidades monetarias se expresan en euros por adulto equivalente. Unidad de análisis: hogar. Renta por hogar ajustada según escala de equivalencia. En el cálculo cada hogar está ponderado por el número de miembros que contiene.

Fuente: EspaSim

se no benefician a toda la población de igual manera. Un ejemplo puede ser ilustrativo. La deducción de base por hijo en el actual IRPF (mínimo familiar por descendiente) no beneficia a todas las familias con hijos sino sólo a las familias con hijos que pagan impuestos. Dado que esta deducción afecta a la base impositiva y que el IRPF tiene una escala de gravamen progresiva, el beneficio que obtienen las familias con hijos que pagan impuestos es una función que crece con la renta del contribuyente. El ahorro impositivo que obtienen las familias con hijos es igual al tipo impositivo marginal que pagan por el valor de la deducción de base por hijo. En el Gráfico 1 (p. 15) se muestra la ganancia media que diferentes decilas de renta obtendrían de la introducción de la actual deducción de base por hijo (con respecto a una situación hipotética sin este mínimo). Obsérvese que los beneficios fiscales de la introducción del mínimo por hijo son prácticamente nulos en la primera decila y crecen de forma clara con el nivel de renta familiar. El resultado es que, a pesar del esfuerzo financiero notable que la reforma fiscal ha supuesto en términos de gasto a las familias con hijos, este gasto no ha repercutido en los hogares con menores en situación de precariedad económica y riesgo de exclusión social. Lo mismo ocurre con el resto de políticas que se implementan a través del IRPF.

La falta de integración de la red asistencial a la política fiscal también se pone de manifiesto en relación con el trato que recibe la familia. Mientras que la unidad contribuyente del IRPF es el individuo, la mayoría de programas asistenciales siguen basados en la familia –los tests de renta y las cuantías de estos programas se establecen en función de las circunstancias familiares. Igualmente, las escalas de equivalencia implícitas en el IRPF difieren significativamente de las que se derivan de los programas asistenciales (véase Ayala *et al.* 2003).



## 2. La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social

### 2.1 El Método de Coordinación Abierta<sup>3</sup>

Los desarrollos recientes en la política social Europea se remontan a la Cumbre de Lisboa en marzo del año 2000, donde los jefes de Estado y de gobierno reconocen la importancia de tomar medidas concretas para fomentar la cohesión social en Europa. En la cumbre de Niza del mismo año se acuerda que la forma de progresar en la política social debe fundamentarse en el Método de Coordinación Abierta, con el objetivo de erradicar la pobreza y la exclusión social el año 2010. El método de coordinación abierta reconoce que, desde el principio de subsidiariedad, la política social es responsabilidad de cada Estado miembro. En razón de este principio se establece que cada Estado miembro implemente un plan de acción para combatir la pobreza y la exclusión social, estableciendo objetivos bianualmente.

Los Planes de acción a favor de la Inclusión Social (PNAin) se diseñan de acuerdo con unos objetivos establecidos a escala europea (empleo y acceso a los recursos, prevención de riesgos de exclusión, actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables y movilización de todos los agentes). La Comisión se encarga de hacer un seguimiento del desarrollo de los planes nacionales y prepara un informe anual de los progresos realizados en la agenda social.

Estos objetivos se concretan en un conjunto de indicadores sociales consensuados con los Estados miembros. Después de un proceso de discusión en el seno de la Comisión, el Consejo Europeo de Laeken aprobó un primer conjunto de 18 indicadores estadísticos a favor de la inclusión social, que permitirán la evaluación y el seguimiento de las realidades de pobreza y exclusión social en los diferentes Estados miembros y que contempla de manera explícita la multidimensionalidad de la exclusión<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social](http://europa.eu.int/comm/employment_social). Allí se pueden consultar los diferentes documentos e indicadores elaborados como parte de esta estrategia de coordinación abierta.

<sup>4</sup> Estos indicadores de Laeken toman en cuenta la investigación en profundidad realizada por Atkinson *et al.* (2002), encargada bajo la presidencia belga de la Unión Europea, y dotan de un contenido concreto los conceptos de riesgo de pobreza y exclusión social. Para la elaboración de cada indicador se ha tomado en cuenta una serie de principios como la simplicidad y la transparencia en la interpretación, sus posibilidades

La Comisión Europea recibió los primeros PNAin en junio del 2001, en un informe conjunto publicado en el 2002. La próxima etapa en el proceso de coordinación abierta (hasta mayo del 2002) es un proceso de aprendizaje mutuo, y hasta finales del 2002 una segunda discusión para valorar el segundo año de los PNAin.

De manera muy simplificada, el proceso a favor de la inclusión social incluye los siguientes elementos claves:

- (i) Establecimiento de objetivos comunes en el campo de la pobreza y la exclusión social (Cumbre de Niza, diciembre 2000).
- (ii) Planes Nacionales de acción adoptados por los diferentes Estados miembros en base bianual, (Primer PNAin, junio 2001 para el bienio 2001-2003).
- (iii) Informes conjuntos sobre inclusión social, evaluación y revisión.
- (iv) Indicadores comunes, acordados en la Cumbre de Laeken, de diciembre de 2001, como instrumento para hacer un seguimiento de los progresos y comparar las mejores prácticas.
- (v) Programa de Acción por parte de la Comunidad Europea para fortalecer la cooperación entre Estados miembros en el combate de la exclusión social.

## 2.2 El PNAin español para el bienio 2001-2003

Los acuerdos recientes a escala europea en lo que se refiere a la política a favor de la inclusión social están siendo y serán determinantes en la consolidación de una estrategia española de lucha contra la pobreza. La importancia de los PNAin, tanto como estrategia para avanzar en la inclusión social en España como en su contribución a la construcción de una Europa Social, ha pasado muy desapercibida ante la opinión pública.

Desde la aprobación en la Cumbre de Niza en diciembre del año 2000 del método de coordinación abierta como instrumento de política social a escala europea, el Reino de España dispone de un primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAin) para el bienio 2001-2003. En este plan, por primera vez en la historia, se describen de forma conjunta las diferentes áreas de acción pública para la inclusión social en la totalidad del territorio.

de medición o su robustez. Se definen indicadores primarios o *leaders*, los más importantes, un segundo nivel, que complementa el primero, y un tercer nivel compuesto por los indicadores propuestos por los Estados miembros en sus PNAin.

El Plan se desarrolla en torno a los cuatro grandes objetivos acordados en el seno de la Comisión Europea. Junto con los objetivos de la política a favor de la inclusión en cada una de las áreas, el plan contiene una valoración del esfuerzo presupuestario previsto en cada uno de los diferentes objetivos y un resumen de los indicadores sociales para el seguimiento del plan.

Bajo el Objetivo 1 de “Empleo y acceso a los recursos” el PNAin español plantea una serie de medidas para el bienio 2001-2003 centradas en dos ejes. Por un lado “avanzar en el diseño consensuado con las Comunidades Autónomas de una regulación de criterios básicos de las RMI” (p. 20), comprometiéndose a incrementar los recursos presupuestarios y el grado de cobertura de estos programas. Por otro, reforzar el sistema de pensiones para asegurar unos mínimos adecuados en relación a las pensiones mínimas de viudedad y orfandad y el SOVI. Bajo el Objetivo 3 “Actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables”, el Plan se compromete a “mejorar las prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo” (p. 40) y “priorizar el acceso de las mujeres solas y/o con cargas familiares... a los diferentes sistemas de protección social” (p. 39).

Tras la presentación de Plan Nacional, el Consejo y la Comisión Europea elaboraron el primer Informe conjunto (Laeken, 2001) en el que se valoraba el primer plan español. En este informe se destacaba la importancia de que en España se garantice una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional. Así mismo, una de las críticas que el I PNAin español recibió de la Comisión Europea es la falta de objetivos cuantificados, que debían concretarse en el II Plan. En la Sección 4ª de este trabajo se propone una evaluación y se cuantifican algunas propuestas de reforma en la política a favor de la inclusión social en España.

### **3. Propuestas de reforma: hacia una estrategia integrada de lucha contra la pobreza**

Dado el contexto descrito, en esta parte del trabajo se describen los elementos que configuran algunas de las posibles direcciones de cambio a seguir, de cara a consolidar una estrategia integrada de lucha contra la pobreza y la exclusión social para el caso español en el ámbito de la garantía de rentas.

#### **3.1 Garantizar la universalidad de las RMI en todo el territorio transformándolas en Rentas Mínimas Generalizadas**

Un primer paso en el combate de la pobreza extrema sería garantizar el derecho efectivo a una RMG en todo el territorio que asegurara un ingreso mínimo a cualquier persona en situación de necesidad. Debería tratarse de una última red protectora que garantizara una prestación universal sólo condicional a comprobación de medios.

El derecho de todo ciudadano en situación de necesidad a una renta mínima debería ser una prioridad en el diseño de la protección social. La propia Constitución Española en este sentido proclama que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (CE, art. 41). Es, pues, importante estudiar una reforma fundamentada en la universalización del actual sistema de rentas mínimas para el conjunto del Estado<sup>5</sup>, basadas en el derecho, sin contraprestación alguna para los colectivos de riesgo.

¿Cómo podría garantizarse este derecho en el conjunto del Estado español? El camino natural sería que las diferentes CCAA desarrollaran sus legislaciones con el fin de ampliar la

---

<sup>5</sup> Varias organizaciones sociales han apoyado este tipo de propuesta. Véase por ejemplo las propuestas realizadas por Cáritas Española en la elaboración del I Plan Nacional a favor de la Inclusión Social con mociones mucho más ambiciosas en todas las dimensiones de la exclusión que las finalmente incluidas en el plan nacional aprobado por el gobierno. Véase Cáritas (2001). Los distintos informes del CES (2001, 2003) también señalan la necesidad de abordar una regulación de contenidos mínimos de los programas de rentas mínimas de inserción.

cobertura de sus programas actuales, de manera que quedara garantizada una cobertura universal de los más necesitados en todo el territorio. La administración central podría jugar un papel importante en la financiación, así como en el establecimiento de unos “mínimos” que las CCAA deberían cumplir a la hora de concretar sus programas (cobertura universal, cuantías mínimas, etc.). Estos **mínimos** no deberían limitar en ningún caso las iniciativas de las CCAA en este campo; garantizados los mínimos, las CCAA deben seguir teniendo flexibilidad para desarrollar sus propias políticas e iniciativas adaptadas a sus realidades, consolidando una estrategia descentralizada de lucha contra la pobreza en el territorio. Para garantizar la convergencia en el territorio, el Estado podría implementar al contexto español un método similar al de coordinación abierta vigente a escala europea.

### 3.2 Mejora del subsidio de desempleo y de las pensiones mínimas y no contributivas del sistema

El establecimiento de una RMG en el conjunto del territorio plantea la cuestión de la necesaria integración de esta regulación con la que afecta al resto de prestaciones asistenciales. ¿Tendría sentido mantener programas como el subsidio de desempleo, las pensiones no contributivas o las pensiones mínimas o, en cambio, debería producirse una fusión de éstos en la RMG? Uno podría pensar que una fusión podría ser deseable puesto que permitiría acabar con los problemas de falta de integración y coherencia, así como con las inequidades horizontales que los actuales programas asistenciales generan. Sin embargo, la fusión a un único programa podría conllevar sobrecargar este tipo de protección<sup>6</sup>. La experiencia internacional muestra que un programa de RMG, como el propuesto, sería un buen instrumento de lucha contra la pobreza extrema, pero no puede esperarse que sea la solución a todos los problemas. No debe olvidarse que seleccionar a través de la comprobación de medios tiene costes que van mucho más allá de los estrictamente presupuestarios<sup>7</sup>.

Una de las ventajas del actual modelo español de asistencia social es que el vínculo de la prestación asistencial con el sistema contributivo (es el caso de los complementos de mínimos o del subsidio de desempleo) y con la vejez o la invalidez garantiza menores posibilidades de fraude en la asignación de estas prestaciones. Los perceptores tienden a pensar en la prestación más como un derecho del seguro social que como una asistencia social. Los programas gozan así de una gran aprobación social, precisamente por el rela-

---

<sup>6</sup> Véase Atkinson (1991) en relación con este tema.

<sup>7</sup> Los errores de la selección vía ingresos son los asociados a los falsos positivos (los que no deberían percibir la prestación, pero la perciben debido al fraude, por ejemplo). El problema del fraude no se puede subestimar en el caso español. Y los asociados a los falsos negativos (los que deberían recibir la prestación, pero no la reciben, debido al problema del *non-take-up* muy estudiado en el contexto europeo).

tivamente escaso error de inclusión. La fusión de todos estos programas en un único programa podría significar un deterioro del vínculo necesidad-derecho y un aumento notable de los costes asociados a la selección vía ingresos.

Por este motivo, defendemos que desde la administración central se refuercen y racionalicen los mínimos asistenciales existentes (subsidio de desempleo y pensiones mínimas y no contributivas), a la vez que el acceso a la asistencia social (incluida la RMG) vaya acompañado de un criterio más uniforme y justo en el control de recursos de los perceptores<sup>8</sup>.

### 3.3 Introducir una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF

Otra de las dificultades importantes en la implementación de un programa de RMG, como el descrito, que debe ser tenida en cuenta a la hora de garantizar su éxito, es conocer el alcance de los efectos de desincentivo que va a generar en el mercado de trabajo, a través de cambios en el comportamiento de los individuos, particularmente en relación a la oferta de trabajo. Estos efectos son especialmente relevantes para las personas con rentas muy cercanas a la renta que da derecho a la prestación. Algunos ejemplos de los efectos desincentivadores que puede causar un programa en el mercado de trabajo de estas características pueden ser ilustrativos: un trabajador cuya renta del trabajo se sitúe justo por encima de la RMG puede decidir dejar de trabajar para percibir el subsidio, o un desempleado puede reducir significativamente su intensidad de búsqueda de empleo en presencia de la prestación. Estos efectos se conocen en la literatura como **trampa de la pobreza o del desempleo**. Previsiblemente, estos efectos de desincentivación crecerán con el valor de la RMG.

Un modo de hacer menos probable el efecto desincentivador es considerar sólo una parte de la renta del trabajo en el cómputo de los ingresos sujetos a comprobación. Por ejemplo, en el País Vasco, la ley del año 2000 establece que para tener acceso a la prestación sólo se tome en cuenta el 75 por ciento de las rentas del trabajo obtenidas. Esta medida garantiza que la renta disponible crezca con las horas trabajadas, suavizando el problema de la trampa de la pobreza.

Una forma alternativa de introducir este incentivo al empleo es a través del IRPF. De hecho, en la actual legislación ya existe una bonificación al empleo por cuenta ajena, puesto que los trabajadores por cuenta ajena tienen derecho a deducirse hasta 3.005 euros al año en su base impositiva, en concepto de Rendimientos del Trabajo por Cuenta Ajena. Como ya se ha señalado, al implementarse a través del IRPF, los trabajadores con bajos salarios

---

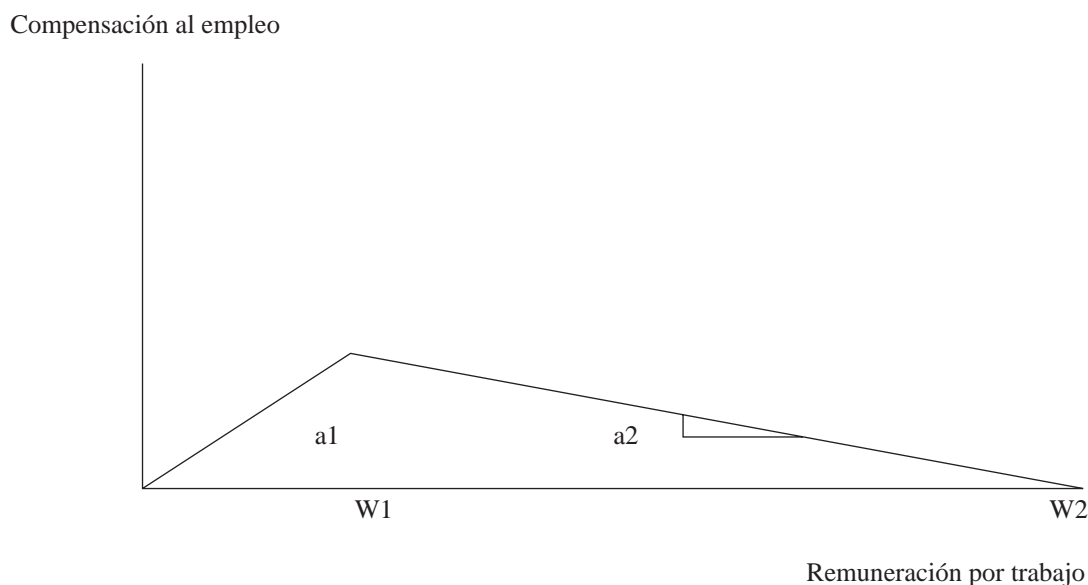
<sup>8</sup> En este sentido véase Baldini *et al.* (2002), donde se valora la reciente experiencia Italiana en esta dirección.

no pueden beneficiarse de forma efectiva de los ahorros impositivos derivados de esta deducción. Además, dado que la escala de gravamen es progresiva, esta deducción en la base comporta ahorros impositivos más altos para las rentas salariales altas que para las rentas salariales bajas.

Para evitar las trampas que suponen tanto la introducción de una RMG como la deducción de base para los bajos salarios, y dar unidad a ambas medidas fiscales que afectan al empleo, se propone introducir una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF. Se trata de una deducción con carácter individual que recibirían todos los trabajadores con remuneraciones del trabajo por debajo de un umbral máximo de salario bruto. Esta deducción de cuota reintegrable sería equivalente a un pago anual por trabajador, que complementaría sus rentas y beneficiaría tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los trabajadores por cuenta ajena. Existen instrumentos similares en países de nuestro entorno. Existen medidas similares en otros países, como la *prime pour l'emploi* introducida recientemente en Francia, aunque lo que distingue nuestra propuesta es el carácter individual y universal de la compensación que beneficiaría a todo trabajador.

Para hacer la propuesta viable financieramente, se propone que esta prima al empleo se cos-tee de inicio con la deducción de base del IRPF correspondiente a los Rendimientos del Tra-

## Gráfico 2. Estructura de la “compensación al empleo”



Fuente: Elaboración propia

bajo por Cuenta Ajena. Se trataría sólo de aquella parte de la deducción que beneficia a los trabajadores por cuenta ajena, sin alterar la que beneficia a los perceptores de prestaciones públicas. Por cuestiones de viabilidad económica, se considerará una prima que excluye a los trabajadores con remuneraciones altas. Una posible forma que puede tomar esta bonificación se ilustra en el Gráfico 2 (p. 23). La bonificación sería igual a una proporción, a1 por ciento, de la retribución salarial bruta para trabajadores con rentas del trabajo inferiores a W1. La bonificación máxima sería para este salario W1 y decrecería a una tasa de a2, hasta extinguirse para rentas superiores a W2 anuales.

### 3.4 Introducir un subsidio universal por menor de 18 años

Existe un consenso importante entre los analistas de los programas de protección social acerca de que un subsidio universal por hijo debe ser una piedra angular de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. De hecho España es, junto con los países del sur de Europa, una de las naciones en que este tipo de subsidios está menos desarrollado. En esta línea se propone introducir un subsidio universal a todo menor de 18 años, otorgado al padre y/o madre del menor independientemente del nivel de recursos de la unidad familiar (sólo condicional a la edad del menor).

¿Puede ser un subsidio universal más eficiente en la lucha contra la pobreza que nuestro actual sistema de ayuda a las familias con menores a cargo? La respuesta a esta pregunta es claramente afirmativa. Actualmente en España el principal instrumento fiscal de ayuda a la familia es el IRPF a través de las deducciones de base por hijo (mínimo familiar por descendiente). Además, las familias con hijos y bajos recursos reciben la prestación asistencial por hijo a cargo de 291 euros anuales.

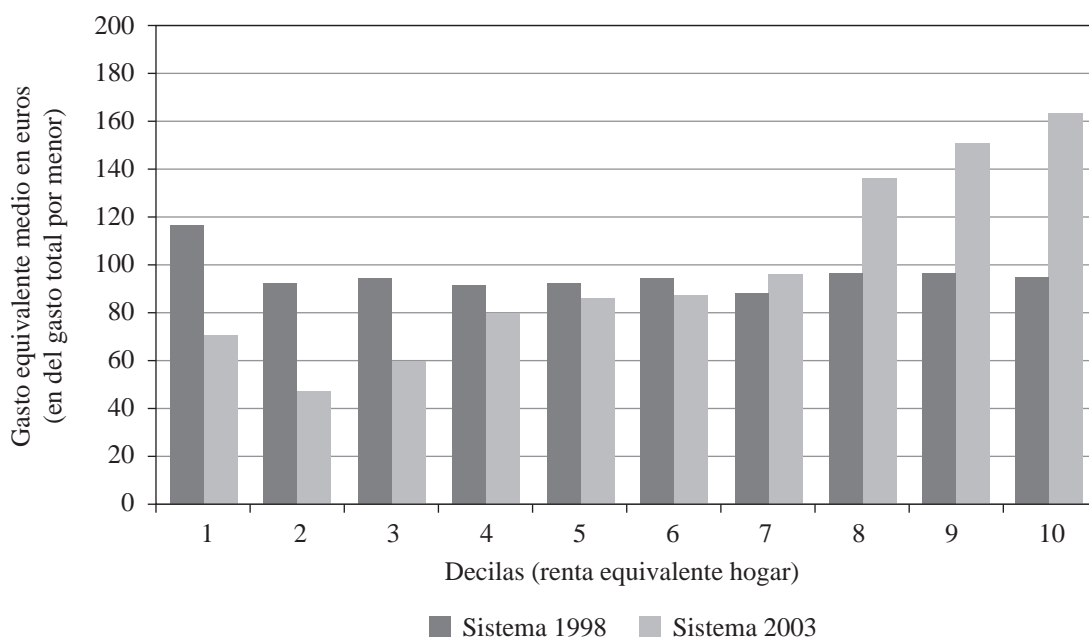
A pesar de la aceptación pública que ha tenido el mínimo vital familiar en nuestro país, se trata de un instrumento fiscal muy costoso con un impacto redistributivo muy limitado. Es verdad que el sector público se gasta hoy más en ayudas a la familia que gobiernos anteriores, pero lo hace con una política fiscal que beneficia más a las familias con hijos en la cola alta de la distribución de la renta, excluyendo o dejando de lado en buena medida a la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Levy (2003) valora la política de ayuda a los hogares con menores en los escenarios fiscales de 1998 y 2003. En el Gráfico 3 se presentan sus estimaciones del gasto medio por menor y decila con respecto al gasto medio total de cada año. Obsérvese que si en 1998 la proporción del gasto realizado en este concepto era más o menos igual para las diferentes decilas de renta, en 2003 la proporción del gasto que reciben las decilas más altas casi triplica el correspondiente a las más bajas. Ya se han señalado las causas que están detrás de este cambio en la tendencia. Los más pobres están excluidos de los beneficios del mínimo familiar por descendiente y, dada la estructura de la tarifa impositiva, estos beneficios crecen con el nivel de renta de los contribuyentes. En otras palabras, si bien el gasto por menor prácticamente se ha doblado (en términos de renta



neta disponible de las familias) entre estos dos años, los grupos con un mayor riesgo de pobreza y exclusión social han quedado al margen de este incremento y reciben en el 2003 una parte mucho más pequeña del gasto total que la que va a manos de los hogares en la cola alta de la distribución. No parece que la política gubernamental haya conseguido los objetivos fijados en el PNAin para el bienio 2001-2003 en relación con la protección social a favor de los menores.

La única forma de que los beneficios fiscales lleguen a toda la población, y no sólo a la población contribuyente, es que las deducciones del IRPF tengan la forma de deducciones reintegrables de cuota. Un buen ejemplo de este tipo de instrumento es la recientemente introducida deducción de cuota reintegrable por madre trabajadora con hijos menores de 3 años, que es el primer instrumento que se introduce en la legislación del IRPF que tiene una cobertura universal: son **todas**<sup>9</sup> las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años las que tienen derecho a esta deducción de cuota reintegrable. Las madres pueden solicitar 100 euros al mes por hijo o deducirse de su cuota del IRPF 1.200 anualmente. Nuestra propuesta es extender esta deducción de cuota reintegrable a todos los menores de 18 años, indepen-

**Gráfico 3. Gasto medio por menor por decilas (en porcentaje del gasto medio total por menor). Sistemas años 1998 y 2003**



Fuente: Levy (2003)

<sup>9</sup> De hecho son prácticamente todas, puesto que se excluye a las que no han cotizado lo suficiente.

dientemente del estatus laboral de la madre. A todos los efectos, esta deducción es equivalente a un subsidio universal por menor o a una renta básica por menor.

Inicialmente se propone financiar esta política a través de la eliminación del mínimo familiar por descendiente y de la prestación asistencial por hijo a cargo (prestación por hijo), de manera que se garantice la neutralidad presupuestaria.

## 4. Costes de las diferentes políticas y efectos sobre la pobreza: una evaluación a partir de EspaSim

¿Cuál sería el coste financiero de las políticas descritas? ¿Cuál sería su impacto sobre la pobreza monetaria? En esta sección se intenta dar respuesta a estas preguntas a partir de EspaSim, un modelo de microsimulación de imposición y subsidios para España.

EspaSim es un programa informático de libre acceso a través de la red<sup>10</sup> que permite calcular el impacto que diferentes escenarios de política fiscal (impositiva y de subsidios) tienen sobre la renta de una muestra representativa de individuos y familias en España. Utilizando datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, que contiene información relevante sobre individuos y hogares, EspaSim simula el impacto que diferentes escenarios de política impositiva y de subsidios tendrían sobre las rentas de esta población. Dadas las características de cada individuo, además de la renta y el gasto, EspaSim calcula la deuda tributaria y las prestaciones que cada uno recibe bajo sistemas de política alternativos. Ello permite estimar, por ejemplo, la recaudación impositiva, quiénes serían los beneficiados/perjudicados por una determinada política o el impacto de ésta sobre la pobreza y la desigualdad.

Las estimaciones con EspaSim son sensibles a la diversidad de la población española. Además, EspaSim es un **modelo integrado** en el sentido de que toma en cuenta el efecto combinado de los principales programas impositivos y de subsidios, reflejando la complejidad del sistema y las interacciones entre los diferentes programas existentes. Los detalles sobre las hipótesis utilizadas en la construcción del programa y el alcance y las limitaciones de la microsimulación con EspaSim pueden encontrarse en el sistema de ayuda incluido en el programa<sup>11</sup>.

La política de base a partir de la que se evalúan las propuestas de reforma planteadas es la del año 2001.

---

<sup>10</sup> <http://selene.uab.es/espasim>.

<sup>11</sup> Véase también Levy *et al.* (2001).

## 4.1 Costes de una RMG y sus efectos sobre la pobreza monetaria

Obviamente el coste de una Renta Mínima Garantizada depende de aspectos como el **nivel** al que se fije esta renta mínima, la **unidad de análisis** adoptada o los **complementos** asignados, según tamaño y composición de la unidad de análisis<sup>12</sup>.

Como ya se ha comentado, la propuesta que se formula es una **propuesta de mínimos**. Por este motivo, la cuantía de la RMG evaluada es deliberadamente baja: 3.526,38 euros al año para una persona sola. Este es el valor de las pensiones no contributivas de jubilación en el año base de nuestras simulaciones. Esta cuantía mínima se incrementaría con el número de miembros en el hogar, de acuerdo con la escala de equivalencia utilizada en el País Vasco: 33 por ciento para el segundo miembro, un 13 por ciento para el 3<sup>er</sup> y 4<sup>o</sup> miembros y 6,5 por ciento para el 5<sup>o</sup>. La cuantía máxima que podría percibirse es de 5.818,52 euros, para hogares con más de 5 miembros. La idea es que todas las CCAA deberían garantizar al menos una RMG con estos parámetros, pudiendo libremente complementarlos.

En los cálculos que se exponen, la unidad de análisis utilizada para la comprobación de medios es el hogar. La RMG asigna a cada hogar la diferencia entre la cuantía de la **renta mínima garantizada** y la renta disponible del hogar procedente de otras fuentes. Se trata, por lo tanto, de una prestación de cobertura universal a la población de hogares de más bajos recursos. Finalmente, se supone que el test de ingresos se establece en función de la renta neta de impuestos directos y cotizaciones a la seguridad social percibida durante el año, sin incluir ninguna valoración de la riqueza del hogar. Se presume la inexistencia de errores, tanto de inclusión como de exclusión (*non take-up*): recibe la prestación todo aquel que tiene legalmente derecho a recibirla. El análisis tampoco considera los posibles efectos desincentivadores que una RMG pueda causar en el mercado de trabajo, que se estiman despreciables dado el bajo nivel de la prestación.

En la Tabla 3 se resume el número de perceptores potenciales y el coste de esta RMG para el conjunto del Estado y para las diferentes CCAA de una RMG como la descrita, y se compara con el número de perceptores y el coste de los actuales programas de RMI. Financiar una RMG de cuantía igual a las PNC tendría un coste bruto de 830 millones de euros, poco más de un 2 por ciento de la recaudación actual por IRPF. Esta RMG cubriría a medio millón de hogares. Dado que los actuales programas autonómicos de RMI cubren en torno a un 20 por ciento de esta cifra, el coste neto de implementar esta política sería de 656,7 millones de euros y la población de nuevos perceptores sería de unos 400 mil<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> En el trabajo de Levy y Mercader (2003) se estudia el coste e impacto sobre la pobreza de diferentes escenarios de RMG.

<sup>13</sup> Actualmente, EspaSim no simula los programas autonómicos de RMI, por lo que nos proporciona el coste bruto de una RMG. El coste neto y número de nuevos perceptores descuenta la parte del gasto y cobertura en los programas de RMI del País Vasco y Navarra, que supera al de la RMG evaluada.

**Tabla 3. Número de perceptores y el coste potenciales de una RMG en relación a la cobertura actual de los programas de RMI. Coste en millones de euros y número de perceptores en miles de hogares**

	Coste potencial	Número de Perceptores potenciales	Gasto autonómico	Número perceptores de actuales programas	Gasto Autonómico/Gasto potencial	Cobertura actual sistema de RMI
Andalucía	237	140	27,0	16,0	11,4	11,4
Aragón	14	9	3,0	1,0	21,4	11,1
Asturias	25	15	11,0	2,0	44,0	13,3
Baleares	20	9	1,0	0,6	5,0	6,7
Canarias	50	27	8,0	5,0	16,0	18,5
Cantabria	13	6	3,0	2,0	23,1	33,3
Castilla-León	55	28	9,0	3,0	16,4	10,7
Castilla-LaMancha	21	19	2,0	1,0	9,5	5,3
Cataluña	142	45	37,0	10,0	26,1	22,2
Comunidad Valenciana	94	55	10,0	3,0	10,6	5,5
Extremadura	28	17	3,0	1,0	10,7	5,9
Galicia	33	32	13,0	4,0	39,4	12,5
Madrid	54	42	25,0	8,0	46,3	19,0
Murcia	19	11	1,0	3,0	5,3	27,3
Navarra	2	1	4,0	2,0	200,0	200,0
País Vasco	18	13	53,0	17,0	294,4	130,8
La Rioja	5	1	0,3	0,2	6,0	20,0
<b>Total</b>	<b>830</b>	<b>470</b>	<b>210,3</b>	<b>78,8</b>	<b>25,3</b>	<b>16,8</b>

Notas:

- La RMG evaluada es de cuantía igual 3.526,38 euros al año para una persona sola. Esta cuantía mínima se incrementa con el número de miembros en el hogar un 33 por ciento para el segundo miembro, un 13 por ciento para el 3<sup>er</sup> y 4<sup>o</sup> miembros y 6,5 por ciento para el 5<sup>o</sup> siendo la cuantía máxima de 5.818,52 euros, para hogares con más de 5 miembros.
- Los datos procedentes de EspaSim están sujetos a un margen de error importante debido a la escasa muestra en algunas CCAA.

Fuente: EspaSim

Tal como podía esperarse, según estas estimaciones, los únicos sistemas que superan en gasto y cobertura la RMG evaluada son los de País Vasco y Navarra. En ambos casos, se trata de sistemas más generosos que el que se está evaluando aquí. Para el resto de CCAA la cobertura actual es desigual, pero no supera en ningún caso el 30 por ciento de la cobertura potencial estimada. Andalucía, seguida de Cataluña y la Comunidad Valenciana, concentrarían casi el 60 por ciento del gasto potencial total y más de la mitad de los hogares perceptores potenciales de este nuevo esquema.

¿Cuáles son los efectos de la introducción de una RMG sobre la pobreza? En la Tabla 4 (p. 31) se incluyen 3 índices de pobreza que permiten tomar en cuenta tres dimensiones de este fenómeno: el porcentaje de personas con rentas inferiores al umbral de pobreza,

su intensidad y su severidad. Estos tres índices se calculan para dos umbrales de pobreza: el 30 y el 60 por ciento de la renta mediana. El primero de estos umbrales corresponde a 3.098,09 euros al año, mientras que el segundo es igual al doble de esta cuantía, 6.178,17 euros/año.

Tal como revela la Tabla 4 la introducción de una RMG (Política 1) permitiría reducir la pobreza extrema (definida como aquellas personas con renta equivalente inferior a las antiguas 43.000 pesetas mensuales) pero no sería suficiente para erradicarla completamente<sup>14</sup>. Aunque el porcentaje de pobres extremos se reduce sólo de un 4,4 a un 3,9, la intensidad de la pobreza y, sobre todo, su severidad se reducen de manera mucho más considerable. La población beneficiaria de esta política se concentra en la primera decila de la escala de renta. Un 37 por ciento de la población situada en la primera decila (bajo el sistema de base) gana aproximadamente unos 1.000 euros al año, como resultado de la introducción de la RMG.

## **4.2 RMG combinada con una compensación al empleo como deducción de cuota reintegrable en el IRPF**

¿Cuáles son los efectos de complementar esta RMG con una bonificación al empleo introducida como deducción de cuota reintegrable a todo trabajador remunerado, ya sea trabajador por cuenta ajena o trabajador independiente? La compensación al empleo que se evalúa tiene la forma que se ilustra en el Gráfico 2 (p. 23) para los siguientes valores de los parámetros: crece a una tasa del 25 por ciento con la remuneración del trabajo, hasta remuneraciones iguales a la RMG (cuando la renta salarial es de 3.526,38 euros la prima al empleo llega a su valor máximo de 881,59 euros anuales), para reducirse a una tasa del 5 por ciento, hasta extinguirse para rentas del trabajo superiores a los 21.158,18 euros. Esta medida actuaría reduciendo el efecto de la trampa de la pobreza, ya que, la tasa implícita de imposición para los perceptores de la RMG que trabajan se vería reducida del 100 al 75 por ciento y actuaría como complemento a las remuneraciones bajas.

Esta prima beneficiaría a 9,3 millones de trabajadores con rentas del trabajo inferiores a los 21.158,18 euros (esto equivale al 70 por ciento de los trabajadores) y costaría 4.304 millones de euros, que es poco menos de lo que cuesta la deducción de base por rendimientos del trabajo por cuenta ajena en el IRPF abonada a los contribuyentes asalariados. Por ello el coste de la Política 2 es inferior al de la Política 1, como veremos a continuación.

---

<sup>14</sup> Ello es debido a las diferencias entre los complementos por persona en el programa de RMG diseñado y los implícitos en la escala de equivalencia utilizada en los cálculos de pobreza.

Tal como se ilustra en la Tabla 4, el coste neto de esta política (Política 2) es de 131,7 millones de euros. Esta política comporta una redistribución substancial desde trabajadores con remuneraciones elevadas hacia trabajadores de baja-media remuneración (el Gini se reduce de 33 a 31,7) y los niveles de pobreza extrema como el riesgo de pobreza mejoran significativamente, eliminándose la severidad de la pobreza y reduciéndose el riesgo de pobreza en 1,5 puntos.

### 4.3 Introducción de un subsidio universal por menor de 18 años como deducción de cuota reintegrable en el IRPF

En la Política 3 se combina los efectos de la Política 2 con la introducción de un subsidio universal por menor de 18 años como deducción de cuota reintegrable en el IRPF, financiada con el mínimo familiar por descendiente y la prestación por hijo a cargo.

**Tabla 4. Efectos sobre la pobreza monetaria y la desigualdad de diferentes escenarios de política**

	Sistema 2001	Política 1	Política 2	Política 3
<b>Pobreza relativa</b>				
<b>Umbral: 6.178,17 euros año</b>				
Porcentaje de pobres	20,5	20,5	18,8	18,3
Déficit de pobreza (FGT1)	6,4	5,8	5,2	4,7
Severidad (FGT2)	3,1	2,3	2	1,7
<b>Pobreza severa</b>				
<b>Umbral: 3.098,09 euros año</b>				
Porcentaje de pobres	4,4	3,9	2,7	1,1
Déficit de pobreza (FGT1)	1,5	0,4	0,2	0,1
Severidad (FGT2)	0,9	0,1	0	0
<b>Gini</b>	<b>33</b>	<b>32,6</b>	<b>31,7</b>	<b>31,2</b>
<b>Coste neto en millones euros</b>	<b>0</b>	<b>657,7</b>	<b>131,7</b>	<b>0</b>

Nota:

- Política 1: introducción de una RMG por hogar de cuantía 3.526,38 para el primer adulto, complementos sistema de País Vasco, prueba de ingresos basada en renta neta de IRPF y cotizaciones sociales
- Política 2: Política 1 más compensación al empleo financiada a través de la eliminación de las deducciones de base del trabajo por cuenta ajena en el IRPF.
- Política 3: Política 2 más sustitución del Mínimo familiar por descendiente y prestación por hijo a cargo por una deducción reintegrable por menor de 18 años de 440 euros al año.
- Las Unidades monetarias se expresan en euros por adulto equivalente. Unidad de análisis: hogar. Renta por hogar ajustada según escala de equivalencia. En el cálculo cada hogar está ponderado por el número de miembros que contiene.
- Véase nota metodológica para descripción del concepto de renta disponible utilizado, escala de equivalencia e índices de pobreza.

Fuente: EspaSim/PHOGUE

El coste en términos recaudatorios del actual mínimo familiar por descendiente en el IRPF es de unos 3 mil millones de euros que, junto con la prestación asistencial por menor, permiten costear una prestación universal de 440 euros a los más de 7,8 millones de menores de 18 años. Esta prestación consigue que la recaudación bajo el escenario de Política 3 no conlleve ningún coste recaudatorio con respecto al sistema actual.

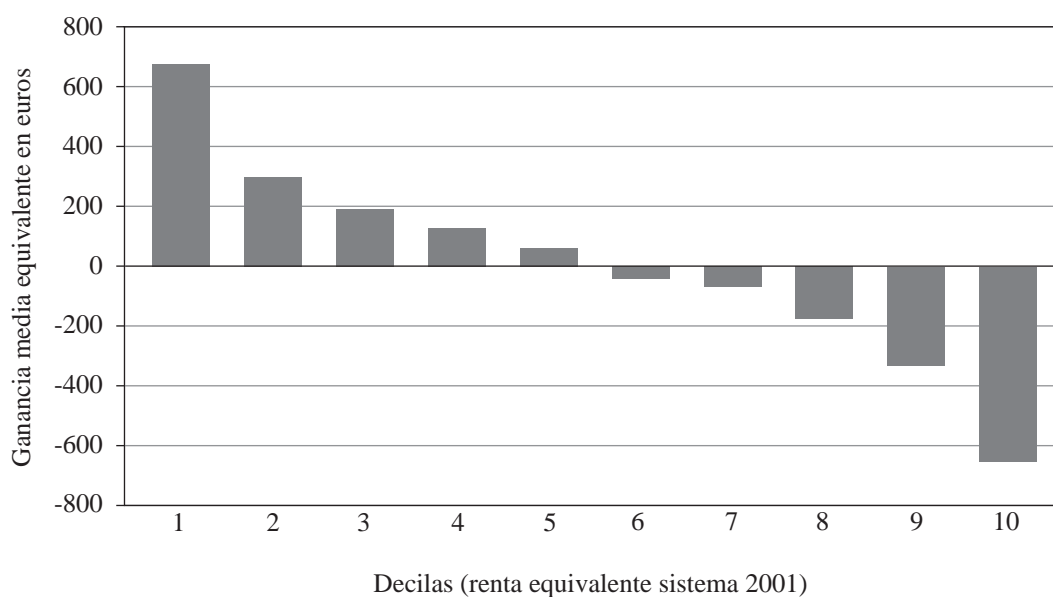
Los efectos de esta última política sobre el coste y la pobreza monetaria se recogen en la propia Tabla 4 (p. 31). Sin alterar la recaudación, la Política 3 consigue prácticamente eliminar la pobreza extrema y reducir el riesgo de pobreza de manera significativa. Con respecto al sistema del 2001, el riesgo de pobreza se reduce en 2 puntos de porcentaje.

El Gráfico 4 ilustra la ganancia media por decilas de ingreso disponible equivalente por hogar, que resultaría si reformáramos el sistema actual según la Política 3. Nótese que la ganancia media decrece con el nivel de renta equivalente del hogar con este nuevo escenario

---

**Gráfico 4. Ganancia media equivalente por decilas de pasar del sistema 2001 a la Política 3**

---



---

Nota: Las unidades monetarias se expresan en euros por adulto equivalente. unidad de Análisis: hogar. Renta por hogar ajustada según escala de equivalencia. En el cálculo cada hogar está ponderado por el número de miembros que contiene.

---

Fuente: EspaSim.

---



de política. Las cinco primeras decilas ganan mientras que las cinco últimas pierden. En torno a un 42 por ciento de la población gana con la Política 3, mientras que un porcentaje igual pierde y un 16 por ciento no se ve afectado por los cambios introducidos. Las pérdidas más elevadas se concentran en las 3 últimas decilas donde la población que pierde se sitúa entre el 70 y el 90 por ciento de la población total en estos grupos. El resultado es el de una redistribución sustancial, quedando el índice de Gini reducido en casi dos puntos, situándose en un 31,4%. El colectivo de mujeres resulta beneficiado en media con esta política, en detrimento del colectivo masculino, al igual que el colectivo de jóvenes que obtiene una ganancia media superior a la del resto de grupos de edad.

## 5. Comentarios finales

En este trabajo se han analizado los principales déficits de la actual política de lucha contra la pobreza en España y se han planteado y evaluado algunas propuestas de reforma integral encaminadas a mejorar los recursos económicos de la población en situación de pobreza y exclusión social. Este trabajo no ha pretendido ofrecer una alternativa definitiva al actual modelo de protección a las rentas bajas. Más bien la intención ha sido identificar lo que, a nuestro juicio, son las deficiencias fundamentales de este sistema y ofrecer direcciones viables de reforma que permitan paliar estas deficiencias y avanzar hacia un nuevo modelo de protección a las rentas bajas.

Se ha argumentado que el modelo de protección a las rentas bajas en España es más el resultado de una política de “parches”, desarrollada de forma gradual muy centrada todavía en el sistema contributivo, que una política resultado de un nuevo consenso social que permita de forma eficaz garantizar una protección social adecuada ante los nuevos riesgos sociales. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo en el ámbito de las CCAA, el sistema de rentas mínimas vigente sigue sin garantizar una cobertura universal a la población en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en el conjunto del territorio. Esta es, en nuestra opinión, la asignatura pendiente más importante que cualquier propuesta de reforma debe afrontar.

De forma complementaria también se ha defendido la introducción de dos instrumentos fiscales no ligados ni a la comprobación de medios ni a las circunstancias familiares: una compensación al empleo y un subsidio universal por menor de 18 años. Se trata de elementos que se escapan, tanto de la lógica del seguro social, como de la lógica de la asistencia social tradicional. Se trata de elementos de carácter individual, cuya introducción como deducciones de cuota reintegrables en el IRPF permite garantizar su universalidad.

La microsimulación con EspaSim ha permitido estudiar los efectos de las medidas propuestas sobre una muestra representativa de la población española, ofreciendo una fotografía real del impacto que *ex ante* se espera tengan las políticas propuestas.

De forma sintética se apuntan a continuación algunas de las principales conclusiones y recomendaciones:

1. Se propone garantizar el derecho efectivo a una **Renta Mínima Generalizada** en todo el territorio, a través de la extensión de los actuales programas de RMI actualmente vi-

gentes en las diferentes CCAA. La cuantía mínima de esta RMG la fijaría el Estado, que tomaría un papel más activo en su financiación. Las CCAA podrían complementar esta cuantía mínima en su territorio.

Se ha evaluado el coste de una RMG de cuantía igual a la Pensión No Contributiva de vejez, que costaría menos de un 2 por ciento la recaudación por IRPF. La recibirían unos 400 mil nuevos perceptores, más de 60 por ciento de los cuales pertenecerían a las CCAA de Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

2. El Estado debería reforzar el subsidio de desempleo y las pensiones mínimas y no contributivas del sistema como parte de su estrategia de lucha contra la pobreza. Las cuantías establecidas por el Estado en estas prestaciones deberían entenderse como cuantías mínimas que las CCAA podrían complementar en cada territorio.
3. El sector público debería asegurar que el acceso al conjunto de la asistencia social vaya acompañado de un criterio más uniforme y justo en el control de recursos de los perceptores.
4. Se propone combinar la introducción de esta RMG con una **compensación al empleo** que tomaría la forma de deducción de cuota reintegrable en el IRPF. Esta compensación consistiría en un pago individual por trabajador que, además de paliar la trampa de la pobreza resultante de la introducción de la RMG, beneficiaría a los trabajadores con bajos niveles de remuneración que no pueden beneficiarse de forma efectiva de las deducciones de base por trabajo en el actual IRPF. Se ha evaluado la introducción de una compensación al empleo, financiada a partir de la deducción por rendimientos del trabajo por cuenta ajena, que beneficiaría a 9,8 millones de trabajadores con remuneraciones inferiores a los 21.158,18 euros. El impacto sobre los indicadores de pobreza de esta medida es muy significativo, así como su efecto redistributivo.
5. Se plantea la introducción de un subsidio universal por menor de 18 años como deducción de cuota reintegrable en el IRPF, como pieza angular de una estrategia de lucha contra la pobreza, en sustitución del actual mínimo familiar por descendiente y las prestaciones asistenciales por hijo. Reorientando la ayuda a las familias con hijos, sería posible financiar una prestación universal por menor de 440 euros al año.
6. Los resultados en relación con la eficacia de las medidas propuestas son muy claros en lo que se refiere a su potencialidad para combatir situaciones de pobreza extrema y exclusión social. El conjunto de medidas propuestas consigue, sin coste alguno, erradicar el problema de la pobreza extrema y reducir el riesgo de pobreza en 2 puntos de porcentaje, acercando a España al nivel de la media comunitaria.

## Nota metodológica sobre el cálculo de las estimaciones de pobreza

Las estimaciones de pobreza que se presentan en este trabajo están basadas en su mayoría en las opciones metodológicas recientemente establecidas por la Comisión Europea para la evaluación de la pobreza y la exclusión social. Estas directrices se fundamentan en el trabajo en profundidad de un grupo de expertos en este campo de estudio<sup>15</sup>.

Se consideran pobres aquellas personas que conviven en hogares cuyo ingreso equivalente disponible es inferior a un umbral de pobreza igual al 60 por ciento de la renta mediana. La unidad de análisis a partir de la que se construyen las estimaciones es el hogar. Se considera que todos los individuos, niños, adultos, personas mayores, hombres o mujeres, dentro de un mismo hogar comparten la renta conjunta del hogar, disfrutando de un mismo nivel de bienestar. Con el objetivo de ajustar la renta familiar a las necesidades de los hogares, se utiliza una escala de equivalencia igual a la raíz cuadrada del tamaño del hogar. Según esta escala de equivalencia, las necesidades del hogar crecen con el número de miembros de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$E_h = \frac{1}{n_h^{0,5}}$$

donde  $E_h$  es el número de adultos equivalente,  $N_h$  es el número de miembros del hogar  $h$ . A partir de la renta de cada hogar y el número de adultos equivalente que contiene se estima la renta equivalente como el cociente entre la renta familiar y el número de adultos equivalentes.

De acuerdo con estas hipótesis, el umbral de pobreza para un hogar unipersonal en el año 2001 sería de 6.178 euros al año. Para el caso de un hogar con dos adultos, el umbral sería de 9.267 euros al año. Se considera que un individuo es pobre cuando vive en un hogar con una renta equivalente inferior al umbral de pobreza que corresponde a su composición familiar. Finalmente, a la hora de cuantificar la pobreza, tomamos en cuenta el número de personas que cada hogar contiene, de manera que la información de cada hogar se repondera por el número de miembros que contiene.

---

<sup>15</sup> Véase Atkinson *et al.* (2002).

El concepto de renta disponible corresponde a la suma de las rentas brutas procedentes del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, rentas brutas del capital mobiliario e inmobiliario (excluido el valor imputado a viviendas propias disfrutadas por el propietario), más rentas brutas procedentes de prestaciones monetarias públicas y otras transferencias de carácter regular netas de Cotizaciones a la Seguridad Social y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Los índices de pobreza utilizados en el análisis pretenden medir tres aspectos diferenciados de la pobreza: la magnitud o extensión, la intensidad y la severidad. Se trata de los índices de la familia de Foster-Greer-Thorbecke de parámetro 0, 1 y 2. Sea  $(x_1, x_2, \dots, x_n)$  una distribución de la renta sobre la que queremos medir la pobreza, donde  $x_i$  representa la renta del individuo  $i$ , y  $z$  el umbral de la pobreza. El índice más simple, y también el utilizado de forma más frecuente en la práctica es el porcentaje de pobres que nos da la proporción de la población con un nivel de renta inferior al umbral de pobreza. Supóngase que  $q$  sea el total de individuos pobres en la población. Entonces el porcentaje de pobres es simplemente:

$$H = q/n$$

Este es un índice que mide el alcance o la magnitud del fenómeno de la pobreza. Si su principal virtud es la simplicidad, presenta el problema (entre otros) de ser un índice insensible a la intensidad de la pobreza: si a alguien pobre se le acentúa su pobreza, el porcentaje de pobres medido por  $H$  no se altera.

Un mejor índice de la intensidad de la pobreza es la brecha de la pobreza (o *poverty gap* en inglés), basado en el déficit agregado de pobreza, que depende de la distancia entre las rentas de los pobres y el umbral de la pobreza. Ordénense las rentas en orden ascendente, el más pobre tiene una renta de  $x_1$ , el siguiente de  $x_2$ , etc., con el menos pobre entre los pobres con una renta igual a  $x_q$ . Entonces, la brecha de la pobreza se define de la forma siguiente:

$$FGT_1 = \frac{1}{n} \cdot \sum_q \frac{(z - x_i)}{z}$$

Uno de los problemas que plantea el uso de este índice es que no es una buena medida de la severidad de la pobreza, porque no toma en cuenta la desigualdad de la renta entre los pobres: el índice no varía si transferimos renta de una persona pobre a otra no tan pobre (de forma que ambos permanecen pobres después de la transferencia). Un índice que sí toma en cuenta la severidad de la pobreza es el de Foster-Greer-Thorbecke (FGT2). La fórmula analítica de este índice es la siguiente:

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \cdot \sum_q \frac{(z - x_i)^2}{z}$$

## Bibliografía

- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995), El pez y la caña. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas, 1989-1994, Madrid, Fundación Foessa, Colección de Estudios.
- Arriba, A. y Moreno, L. (2002), Spain: Poverty, Social Exclusion and Safety Nets, Documento de Trabajo 02-10, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. y Nolan, B. (2002), Social Indicators. The EU and Social Inclusion, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. (1991), The Social Safety Net, Welfare State Programme, Number WSP/66, STICERD, London, London School of Economics.
- Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2003), Equivalence scales in tax and transfer policies, *Investigaciones Económicas*, vol. 27(3), 593-614.
- Baldini, M., Bosi, P. y Toso, S. (2002), Targeting welfare in Italy: old problems and perspectives on reforms, *Fiscal Studies*, vol. 23, nº 1, pp. 51-75, Londres.
- Cantó, O. Del Río, C. y Gradín, C. (2002): La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el periodo 1985-1995, *Papeles de Trabajo* nº 24, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Cantó, O. y Mercader, M. (2001): "Pobreza y familia: ¿son los jóvenes una carga o una ayuda?", *Papeles de Economía Española*, nº 88, pp.151-165, Madrid.
- Cáritas (2001): Plan Nacional para la Inclusión Social, Propuestas de Cáritas, Junio, 2001, Documento de Trabajo, Cáritas, Madrid.
- CES, Consejo Económico y Social (2001): La pobreza y la exclusión social: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social, Colección Informes, Informe 2/2002, (CES: Madrid).
- CES, Consejo Económico y Social (2003), Informe sobre el proyecto del plan nacional de inclusión social para el periodo 2003-2005, Colección Informes, Informe 1/2002, (CES, Madrid).
- Eurostat (2003), Poverty and Social exclusion in the EU after Laeken-part I. Statistics in Focus: Population and Social Conditions, Theme 3-8/2003
- Laparra, M., Aguilar, M. Liberal, B. Pérez, B. Corera, C. (2002), El impacto de las rentas mínimas en el espacio social de la exclusión social a partir del caso de Navarra, en Moreno L. (comp.) Pobreza y exclusión: la última red de protección social, Madrid, CSIC Politeya.
- Levy, H. (2003), Child-targeted tax-benefit reform in Spain in a European context: a microsimulation analysis using EUROMOD, EUROMOD Working Paper, EM2/03, Cambridge. Disponible en <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod3.htm>

Levy, H., Mercader, M. y Planas, M. (2001), Una introducción a EspaSim: un modelo de microsimulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios sociales en España, en Labeaga y Mercader (coord.), Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Levy, H. y Mercader Prats Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España. El sistema actual y alternativas de reforma basadas en el establecimiento de una Renta Mínima Garantizada, en Políticas públicas y redistribución de la renta, Fundación BBVA, de próxima aparición. Disponible como documento de trabajo del Departament d'Economia Aplicada en <http://selene.uab.es/dep-economia-aplicada/wp/wpdea0301.pdf>.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Plan Nacional para la Inclusión Social en el Reino de España, Junio 2001-Junio 2003, MTAS, Madrid.

Sanzo (2002), La política de lucha contra la pobreza en Euskadi, Contenido y resultados, trabajo presentado en el II Simposio de la Red Renta Básica, Vitoria-Gasteiz (inédito).





## Índice de tablas y gráficos

### Tablas

Tabla 1. Indicadores Sociales Primarios de pobreza y distribución de la renta .....	11
Tabla 2. Número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales, 2001 .....	13
Tabla 3. Número de perceptores y el coste potenciales de una RMG en relación a la cobertura actual de los programas de RMI. Conjunto del Estado y diferentes CCAA .....	29
Tabla 4. Efectos sobre la pobreza monetaria y la desigualdad de diferentes escenarios de política .....	31

### Gráficos

Gráfico 1. Ganancia media equivalente por decilas derivada de la introducción del mínimo familiar por descendiente, con respecto a un sistema sin esta deducción de base .....	15
Gráfico 2. Estructura de la “compensación al empleo” .....	23
Gráfico 3. Gasto medio por menor por decilas (en porcentaje del gasto medio total por menor). Sistemas años 1998 y 2003 .....	25
Gráfico 4. Ganancia media equivalente por decilas de pasar del sistema 2001 a la Política 3 .....	32

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.

