



FUNDACION BBV

**LA PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA
EN ESPAÑA Y EN LOS DEMAS ESTADOS
MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA**

M.^a Teresa López López

Marzo, 1996

ECONOMIA PUBLICA

**LA PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA
EN ESPAÑA Y EN LOS DEMAS ESTADOS
MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA**

M.^a Teresa López López

Marzo, 1996

Centro de Estudios de Economía sobre el Sector Público

Director: **D. José Manuel González-Páramo**, catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid

MARIA TERESA LOPEZ LOPEZ

Profesora Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal y Vicedecana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Doctora en Ciencias Económicas por dicha Universidad y Master en Economía Europea por la Universidad Libre de Bruselas. Ha participado como experta nacional en el Grupo sobre «Protección social y actividad económica» en la Dirección General V de la Comisión Europea. Ha realizado numerosas investigaciones, dictámenes y monografías entre los que destaca la coautoría de «Las políticas de gasto público en el proceso de convergencia: evolución del período 1985-1993». Coautora de los libros *Introducción al Sector Público Español* (Civitas, 1994) y *El sector público en la Europa de los 15* (Civitas, 1995), y de numerosos artículos publicados en revistas especializadas como *Presupuesto y Gasto Público*, *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española*, etc.

Los Centros Permanentes de Reflexión de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, áreas específicas de actualidad. En cada una de estas áreas se incluyen proyectos de investigación propios, a partir de los cuales se desarrolla una actividad de encuentros periódicos, generalmente en la modalidad de seminarios y conferencias anuales.

Aspiran estos Centros a que la sociedad vea en ellos puntos de referencia de calidad, en los estudios y debates de los temas encuadrados dentro de cada área.

La Fundación Banco Bilbao Vizcaya pretende ofrecer, con el Centro de Estudios sobre Economía Pública, un punto de referencia en el estudio, la reflexión y el debate sobre la actividad del sector público español y las alternativas disponibles para mejorar el diseño de la política pública en sus aspectos fundamentales: fiscalidad, gasto y endeudamiento públicos, regulación económica, gestión pública y descentralización, etc.

RESUMEN

La protección social tiene como objetivo, por un lado, transferir ingresos a las personas a las que la sociedad reconoce el derecho a no trabajar, ya sea por su estado de salud o simplemente a causa de su edad; pero va dirigida también a apoyar a las personas que desearían trabajar y no pueden, bien porque no encuentran empleo, bien porque sus obligaciones familiares se lo impiden. Por ello, parece necesario integrar cada vez más en los sistemas de protección social los medios que permitan no tener que recurrir a ella, como la prevención, la lucha contra la exclusión y la política activa de empleo. También, y en la medida en que sea posible, debe estructurarse un sistema de protección social que permita incentivar el empleo mejorando aquellas prestaciones que hagan compatible la vida familiar con la vida profesional.

SUMARIO

	Páginas
INTRODUCCION	7
I. PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA	10
1.1. Prestaciones por hijo a cargo	11
1.2. Prestaciones económicas por maternidad	15
1.3. Otras prestaciones por maternidad	17
1.3.1. Asistencia sanitaria	17
1.3.2. Descanso por maternidad y excedencia para el cuidado de los hijos ..	17
1.3.3. Reducción de la jornada laboral por lactancia de hijos	18
1.4. Prestaciones por muerte y supervivencia	18
1.4.1. Auxilio por defunción	19
1.4.2. Pensión de viudedad	19
1.4.3. Pensión de orfandad	20
1.4.4. Prestaciones en favor de familiares	21
1.5. Otras prestaciones sociales que se gradúan en función de la situación familiar del beneficiario	25
1.5.1. Prestación por jubilación no contributiva	25
1.5.2. Prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial	26
1.5.3. Prestaciones de asistencia social. Ingreso mínimo de inserción	28
1.5.4. Prestaciones de servicios. Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados	29
2. OTRAS PRESTACIONES FAMILIARES	31
2.1. La protección social a la familia a través del sistema fiscal	31
2.2. Otras prestaciones sociales. Ayuda a vivienda	38
3. PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA	41
3.1. Aspectos metodológicos	41
3.2. Prestaciones sociales por hijo a cargo	41
3.3. Prestaciones por maternidad	46
3.4. Prestaciones familiares por muerte y supervivencia	49
3.4.1. Pensiones de viudedad	49
3.4.2. Pensión de orfandad	50
3.4.3. Otras prestaciones por muerte y supervivencia	51
3.5. Otras prestaciones familiares	51
3.5.1. Prestaciones por nacimiento	51
3.5.2. Prestaciones para familias monoparentales	51
3.5.3. Prestaciones de vivienda	52
3.5.4. Ayudas familiares para la vuelta al colegio	53

4. TRATAMIENTO FISCAL DE LAS PRESTACIONES SOCIALES A LA FAMILIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA	54
5. EL GASTO EN PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA	55
6. EFECTOS DE LA PROTECCION SOCIAL SOBRE LA RENTA FAMILIAR EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA	58
7. CONSIDERACIONES FINALES. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA	61
BIBLIOGRAFIA	63

LA PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA EN ESPAÑA Y EN LOS DEMAS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

INTRODUCCION

Este dictamen tiene por objeto presentar las políticas de protección social a la familia en España y en el resto de los estados de la Unión Europea. Por ello parece conveniente comenzar definiendo qué se entiende por política social y dentro de ésta por política de protección social a la familia.

Podemos decir, tomando una definición amplia, que la política social está integrada «por las acciones desarrolladas por los gobiernos que ejercen una influencia, querida o accidental, sobre el reparto de los recursos, o sobre las posibilidades que la vida ofrece a ciertos grupos y categorías de personas en el país, y contribuyen así a dar sentido a las relaciones sociales y las colocan bajo el signo de la igualdad»¹. Esto significa que el ámbito de las políticas sociales va más allá del sistema de la seguridad social o de asistencia social, y se introduce en otras áreas, tales como el sistema fiscal, por ejemplo, que en ocasiones son olvidadas al hacer estudios o simples reflexiones sobre el nivel de protección social existente en un país. Este olvido es especialmente peligroso en el caso de la protección social a la familia, que, al contrario de lo que ocurre con otras prestaciones sociales –jubilación, invalidez, etc.– quizá sea en el ámbito de la seguridad social donde su importancia es más reducida, al menos en España, tanto en términos de gasto público y de colectivos de beneficia-

rios, como de efectos económicos de las mismas.

Tradicionalmente y de forma generalizada, se ha entendido por política de protección social a la familia, casi exclusivamente, las ayudas dinerarias directas ofrecidas por el gobierno y materializadas en las denominadas prestaciones por hijo a cargo y en los descansos por maternidad. Sin embargo, el ámbito de estas políticas familiares tanto en el caso de España como en el del resto de estados de la Unión Europea, va más allá de dichas prestaciones sociales, e incluso excede, como acaba de señalarse, del ámbito de la seguridad social.

Para aproximarnos al contenido de las prestaciones sociales a la familia, hemos de diferenciar entre política explícita y política implícita. El primer tipo de política recoge aquellas medidas que se presentan globalmente con el objetivo directo de mejorar el bienestar de la familia tales como: prestaciones por maternidad o prestaciones por hijo a cargo. Las políticas implícitas, son aquellas que implican un conjunto de medidas relacionadas con la familia pero que sin embargo no se presentan como políticas familiares, tales como las ayudas a la vivienda, las pensiones de viudedad, beneficios fiscales por hijos, etc.

A la hora de analizar las políticas familiares deberíamos de tener en cuenta ambos tipos de políticas ya que en el «fondo lo que es realmente importante es no dejar de lado ninguna medida que pueda tener repercusión en

¹ DONNISON (1975), página 30.

las familias. Entonces la comparación puede basarse en la objetivación del impacto familiar de las políticas sociales de todo orden, sean cuales fueren sus objetivos explícitos»². Además parece imposible definir una política social que sea exclusivamente de carácter familiar, ya que las intervenciones públicas en el ámbito de la protección social a la familia no deben asimilarse con políticas natalistas, los efectos de éstas sobre el mercado de trabajo, sobre la estabilidad económica, etc., pueden ser claros objetivos de las políticas familiares.

Así pues, si consideramos la política familiar de una manera amplia ésta puede presentar los siguientes componentes:

a) Las prestaciones sociales directas en dinero, que ya sea de forma explícita o implícita están destinadas a la familia —prestaciones familiares por hijo a cargo, asignaciones a familias monoparentales, asignaciones para vivienda, etc.

b) Otras prestaciones sociales en dinero que son consideradas como ayudas sociales, cuyo derecho o cuantía se fija en función de la situación familiar —el Ingreso Mínimo de Inserción, etc.

c) Las prestaciones de carácter fiscal, es decir, las deducciones fiscales de cualquier orden cuya base está ligada a la familia —deducción por descendientes, por cuidado de menores etc.

d) Las prestaciones en especie o dinerarias relacionadas con la salud pero otorgadas a los miembros de la familia no cubiertos por sus propios derechos —derecho derivado.

e) Toda variedad de descuentos y prestaciones en especie concedidos a las familias en determinados productos de consumo de bie-

nes y servicios —reducciones de las tarifas en los medios de transporte públicos, servicios de guardería gratuitos, etc.

En general y en la mayor parte de los trabajos que estudian las prestaciones sociales de carácter familiar, por otra parte muy escasos, cubren la primera categoría de prestaciones, pudiendo así incurrir en errores considerables, sobre todo cuando se establecen comparaciones internacionales.

Por todo ello en estas páginas se consideran como políticas sociales de protección a la familia todas aquellas que toman en consideración a ésta bien porque el derecho o la cuantía de la prestación está establecido en función de la situación familiar del beneficiario o bien porque dichas prestaciones tienen consecuencias directas en el bienestar y en el comportamiento de las familias.

Estas prestaciones aparecen recogidas en el cuadro I y van a ser objeto de análisis en las páginas que siguen tanto para el caso de España como para el del resto de los Estados de la Unión Europea. Para ello este dictamen se estructura en siete secciones:

— En la primera sección se estudian las prestaciones sociales a la familia ofrecidas por el sistema de seguridad social actualmente existente en España: prestaciones por hijo a cargo, prestaciones económicas por maternidad; otras prestaciones por maternidad; prestaciones por muerte y supervivencia; otras prestaciones sociales que se gradúan en función de la situación familiar del beneficiario. Igualmente se analiza el gasto público generado por cada una de ellas, así como los beneficiarios de las mismas.

— En la segunda sección se analizan otras prestaciones sociales, no integradas en el sistema de seguridad social. Se trata de la protección social ofrecida a través del sistema fis-

² Véase BARBIER J.C. (1990), página 374.

cal y otras prestaciones sociales, fundamentalmente de ayuda a la vivienda.

—La tercera sección recoge las principales prestaciones familiares incluidas en los sistemas de seguridad social en los Estados miembros de la Unión Europea: prestaciones sociales por hijo a cargo; prestaciones por maternidad; por muerte y supervivencia; otras prestaciones familiares.

—En la cuarta sección se lleva a cabo una descripción del tratamiento fiscal de las prestaciones sociales a la familia en la Unión Europea, para conocer cuál es la prestación social en términos reales.

—En la quinta sección se recoge y analiza el gasto público en protección social a la familia en los Estados miembros de la Unión Europea utilizando para ello, entre otros, el gasto público expresado en paridades de poder de compra por unidad familiar.

—En la sección sexta se presentan algunos de los resultados de un estudio realizado por un grupo de investigadores en el seno de la Comisión Europea y el instituto francés CERC en el que se analizan los efectos de la protección social a la familia sobre la renta familiar en seis Estados de la Unión Europea.

—Por último, en la séptima sección, se realizan unas consideraciones finales y unas propuestas de reforma del sistema de protección social a la familia actualmente vigente en España.

Cuadro I PRESTACIONES SOCIALES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DE CARÁCTER FAMILIAR

PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

1. Prestaciones económicas.

- Prestaciones por hijo a cargo.
- Prestaciones por maternidad.
- Prestaciones por muerte y supervivencia: auxilio por defunción, pensión de viudedad, pensión de orfandad, pensiones en favor de familiares.
- Otras prestaciones que se gradúan en función de la situación familiar: Prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial; prestaciones de jubilación en su modalidad no contributiva; prestaciones de carácter asistencial.

2. Prestaciones de servicios.

- Asistencia por maternidad.
- Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados.

OTRAS PRESTACIONES FAMILIARES.

1. Beneficios fiscales derivados de la situación familiar.
2. Otras prestaciones. Ayudas a la vivienda.

I. PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social³ establece que la acción protectora del sistema está comprendida por:

a) Asistencia sanitaria en los casos de maternidad, enfermedad común o profesional y de accidentes sea o no de trabajo.

b) Recuperación profesional.

c) Prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad laboral transitoria⁴; invalidez; jubilación; desempleo, y muerte y supervivencia.

d) Prestaciones familiares por hijo a cargo⁵.

e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad.

Si entendemos como «prestaciones familiares» aquellas dinerarias o no dinerarias destinadas a compensar las cargas derivadas de la familia⁶, en este conjunto de prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social puede diferenciarse entre las que tienen como objetivo explícito y prioritario proteger a la familia —prestaciones por hijo a cargo y maternidad— y aquellas otras que sin ser consideradas explícitamente como políticas familiares, su derecho se genera según la situación familiar del beneficiario o del que generó el derecho, o su cuantía se ve afectada por dicha situación

familiar —pensiones de supervivencia, pensiones de orfandad, ingreso mínimo de integración, etcétera—, todas ellas se pueden agrupar en dos grandes bloques, en función del objetivo que las mismas pretenden cubrir, tal y como se recoge en el cuadro 2.

Cuadro 2 PRESTACIONES FAMILIARES PRESTADAS POR LA SEGURIDAD SOCIAL

I. PRESTACIONES ECONOMICAS.

—Tienen como objeto prevenir, reparar o superar los estados de necesidad derivados del acaecimiento de ciertas contingencias que implican una pérdida de ingresos para aquellos que las soportan. Se concretan en:

- a) Prestaciones por hijo a cargo.
- b) Prestaciones por maternidad de carácter dinerario.
- c) Prestaciones por muerte y supervivencia.
- d) Otras prestaciones que se gradúan en función de la situación familiar: Prestaciones por desempleo; prestaciones de jubilación en su modalidad no contributiva y algunas prestaciones de carácter asistencial.

2. OTRAS PRESTACIONES.

—Tienen como objeto reducir los gastos de la familia, mediante la prestación de unos servicios, o de facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar. Se concretan en:

- a) Prestaciones por maternidad: descanso por maternidad, asistencia sanitaria, períodos de excedencia por cuidado de hijos y disminución de la jornada laboral durante el período de lactancia.
- b) Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados.

El objeto de esta primera sección es analizar estas prestaciones familiares integradas en el

³ Artículo 38.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE de 29 de junio 1994).

⁴ Desde el 1 de enero de 1995 «prestaciones por maternidad».

⁵ Todas las prestaciones económicas, excepto la correspondiente a incapacidad laboral transitoria, se prestan bajo sus dos modalidades: contributiva y no contributiva.

⁶ Conseil de l'Europe (1972).

sistema de seguridad social, prestando atención tanto al contenido de las mismas, como al colectivo de beneficiarios y al gasto público que generan.

1.1. Prestaciones por hijo a cargo ⁷

La primera referencia temporal que puede encontrarse de la protección social a la familia en España, por lo que se refiere a las prestaciones por hijo a cargo, se sitúa en el año 1966. El Decreto 2945/66 ⁸ sobre asignaciones económicas de protección a la familia en el Régimen General de la Seguridad Social, con el objeto de dar cumplimiento a la Ley General de la Seguridad Social entonces vigente, establecía unas prestaciones dinerarias de carácter periódico por hijo a cargo cuyas cuantías (cuadro 3) han permanecido casi inalteradas hasta 1990 ⁹.

Cuadro 3
ASIGNACIONES POR HIJO A CARGO VIGENTES HASTA 1990

	1966 A 1971	1971 A 1990
-Asignación mensual por hijo	200	250
-Asignación mensual por esposa	300	375
-Asignación única por contraer matrimonio	5.000	6.000
-Asignación única por el nacimiento hijo	2.500	3.000

La escasa cuantía de estas prestaciones sociales muestra su falta de adecuación a los

⁷ Las dos normas fundamentales que han regulado el sistema de prestaciones por hijo a cargo actualmente vigente son la Ley 26/1990, de prestaciones no contributivas (BOE de 22 de diciembre de 1990) y Real Decreto 356/1991 de prestaciones no contributivas (BOE de 21 de marzo de 1990). Ambas normas han sido derogadas por la nueva redacción del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto

cambios económicos producidos en España a lo largo de estos 24 años. Si relacionamos dicha prestación con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) —cuadro 4— puede comprobarse que la relación entre dicha prestación y el SMI era del 5,6% en 1970, mientras que en 1990 desciende hasta situarse en un 0,5%.

Cuadro 4
PRESTACIONES POR HIJO A CARGO Y SALARIO MINIMO INTERPROFESIONAL 1970-1990

	SMI	Prestación por hijo a cargo	Prestación/SMI (%)
1970	3.600	200	5,6
1975	8.400	250	3,0
1980	22.770	250	1,1
1985	40.140	250	0,5
1990	50.010	250	0,5
1991	53.250	3.000	5,6
1992	56.280	3.000	5,3
1993	58.530	3.000	5,1
1994	60.570	3.000	5,0

Nota: El SMI se refiere a trabajadores mayores de 18 años y más y se trata de salario mensual.

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

Estas prestaciones permanecieron sin ninguna modificación hasta que en 1985 por la Ley 26/1985, sobre racionalización de la estructura y acción protectora de la seguridad social desaparece la asignación mensual por esposa y en 1990 a través de la Ley 26/1990 de prestaciones sociales no contributivas se introducen reformas sustanciales en este tipo de prestaciones sociales que se concretaron en:

Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE de 29 de junio de 1994), que no modifica el contenido de estas prestaciones.

⁸ Decreto 2945/66, de 24 de noviembre de 1966 (BOE de 28 de noviembre). Para la aplicación y desarrollo de estas prestaciones familiares se dicta más tarde la Orden de 28 de diciembre de 1966.

⁹ Decreto 55/71 de 9 de enero (BOE de 16 de enero).

a) La creación de una prestación por hijo a cargo de carácter no contributivo. Con anterioridad a esta norma, sólo eran beneficiarios de esta asignación económica los trabajadores por cuenta ajena que estuviesen afiliados y dados de alta en la Seguridad Social, con independencia de su nivel de ingresos.

b) Las prestaciones por hijo a cargo dejan de ser de carácter universal y pasan a generar el derecho sólo aquellos ciudadanos que no alcancen un nivel mínimo de ingresos.

c) Estas prestaciones pasan a ser abonadas directamente por la Tesorería de la Seguridad Social, desapareciendo así el sistema de pago existente hasta entonces, que consideraba como entidad pagadora a la propia empresa.

Actualmente las prestaciones por hijo a cargo quedan reguladas en el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social de 1994, y sus notas características en cuanto a beneficiarios, cuantía y tipo de prestación se recogen en el cuadro 5.

Cuadro 5

CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN ESPAÑA

1. TIPO DE PRESTACION

– Prestación económica bajo dos modalidades –contributiva y no contributiva–, por cada hijo a cargo ¹⁰, cualquiera que sea su naturaleza legal, que se encuentre en una de las dos circunstancias siguientes:

- a) Ser menor de 18 años.
- b) Estar afectado de minusvalía en grado igual o superior al 65%.

2. CUANTÍA DE LA ASIGNACION ECONOMICA EN COMPUTO ANUAL

- a) En el supuesto de hijo menor de 18 años:
 - 36.000 pts/año si el hijo no está afectado de minusvalía.
 - 72.000 pts/año si el hijo está afectado de minusvalía en grado igual o superior al 33%.
- b) En el supuesto de hijo mayor de 18 años:
 - 391.620 pts/año cuando el hijo está afectado por minusvalía igual o superior al 65%.
 - 587.460 pts/año cuando el hijo está afectado de minusvalía igual o superior al 75% y necesita ayuda de terceras personas.

3. BENEFICIARIOS

- a) Modalidad contributiva:
 - Los trabajadores por cuenta ajena, afiliados y en alta o situación asimilada al alta.
 - Los pensionistas del Régimen General, por cualquier contingencia o situación y los perceptores del subsidio por invalidez provisional.
 - b) Modalidad no contributiva:
 - Residentes legales en territorio español;
 - Con hijos a cargo en las condiciones señaladas anteriormente;
 - Sin derecho ni el padre ni la madre a la asignación económica en su modalidad contributiva.
- Además de los anteriores:
- Los huérfanos de padre y madre, en la cuantía que les hubiese correspondido a éstos, menores de 18 años o
- a) minusválidos en grado igual o superior al 65% sean o no pensionistas de la Seguridad Social.
 - b) Los hijos, no huérfanos, abandonados por los padres, se encuentren o no en régimen de acogimiento familiar.

¹⁰ Se considera hijo a cargo aquel que vive con el beneficiario y a sus expensas. La separación transitoria por estudios, tratamiento médico etc., no rompe la convivencia entre los hijos y los padres a efectos de generar el derecho a esta prestación. Se considera que el hijo no

está a cargo del beneficiario cuando trabaja, por cuenta propia o ajena, o es perceptor de una pensión contributiva a cargo de un régimen público de protección social, distinta de la pensión de orfandad.

Para ser beneficiario de esta prestación, además de los requisitos anteriores es indispensable, tanto en su versión contributiva como no contributiva, que los ingresos anuales de cualquier naturaleza no superen el límite de 1.035.000 pesetas ¹¹, aunque para los trabajadores o pensionistas que tengan a su cargo un hijo minusválido, no se les exige dicho límite de rentas. Esta cuantía se incrementa en un 15% por cada hijo a cargo a partir del segundo inclusive. Dicho límite aplicable el 1 de enero de 1994, se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado, al menos en el mismo porcentaje que se establezca para el incremento de las pensiones contributivas de la seguridad social. Dicha actualización no se produce para la cuantía de la prestación ¹².

Pero este límite legal de las rentas percibidas por la familia para devengar el derecho, es teórico, ya que existe un límite real que se calcula sumando al teórico una cantidad igual al resultado de multiplicar la asignación anual por hijo a cargo (36.000 pesetas) por el número de hijos a cargo del beneficiario. Así podemos observar cómo el límite real de rentas va creciendo —cuadro 6— a medida que el número de hijos a cargo aumenta.

La cuantía anual de la prestación por cada hijo se establece por la diferencia entre las rentas del beneficiario y el límite establecido más arriba, dividiendo dicha cuantía por el número de hijos. Una vez efectuadas estas operaciones se redondea dicha cantidad al múltiplo de 1.000 más cercano en exceso. Sin embargo, cuando la cantidad resultante por aplicación de las operaciones anteriores sea inferior a 3.000 pesetas por año, para cada hijo, no habrá derecho a la prestación por hijo a cargo.

plolo de 1.000 más cercano en exceso. Sin embargo, cuando la cantidad resultante por aplicación de las operaciones anteriores sea inferior a 3.000 pesetas por año, para cada hijo, no habrá derecho a la prestación por hijo a cargo.

Cuadro 6
CUANTIA Y LIMITE REAL DE LAS PRESTACIONES POR HIJO A CARGO

N.º de hijos	Rentas anuales (1.000.000 + 150.000 por cada hijo a partir del 2.º)	Prestación anual (36.000 por cada hijo)	Límite de rentas para tener derecho a la prestación
1	1.000.000	36.000	1.036.000
2	1.150.000	72.000	1.222.222
3	1.300.000	108.000	1.408.000
4	1.450.000	144.000	1.594.000
5	1.600.000	180.000	1.780.000
...
...

Estas prestaciones por hijo a cargo son incompatibles entre sí, por lo que un mismo sujeto no puede ser beneficiario de más de una de ellas, con independencia de su situación de pluriempleo. Igualmente es incompatible con la percepción por el padre o la madre de cualquier otra prestación análoga establecida en los restantes regímenes públicos de la seguridad social. Por último la asignación por hijo minusválido es incompatible con la condición como pensionista de jubilación o invalidez en su modalidad no contributiva, así como en la

¹¹ Para el cómputo de los ingresos anuales se consideran como tales las rentas, derivadas tanto del trabajo como del capital, así como todas aquellas de carácter prestacional. Cuando el beneficiario disponga de bienes muebles o inmuebles, se tendrán en cuenta los rendimientos efectivos. Es decir, no se consideran los rendimientos presuntos o computables como ingreso en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Igualmente quedan fuera del cómputo anual de rentas la vivienda habitual y las asignaciones económicas por hijo a cargo de la seguridad social. El grado de minusvalía a efectos de generar

el derecho a esta prestación así como la determinación de la dependencia y la necesidad de tener una persona que le ayude o no se determinará según la aplicación de un baremo que será aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto, tal y como se recoge en el artículo 186 del Texto Refundido de la Seguridad Social de 1994.

¹² Véase a este respecto el estudio de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (1993) en el que se analizan los mecanismos utilizados en numerosos países de la OCDE para la actualización de este tipo de prestaciones sociales y para su adaptación al coste de la vida.

de beneficiario de las pensiones asistenciales o de los subsidios por ingresos mínimos y de ayuda a terceras personas.

En cualquier caso la cuantía máxima de prestación por hijo a cargo, cuando el hijo no presenta ninguna minusvalía física es, tal y como se ha señalado, de 36.000 pesetas al año, lo que equivale al 5,0% del SMI, lo que supone 0,6 punto por debajo de la relación existente en 1991, después de la reforma de 1990 (cuadro 4).

El volumen de gasto público destinado a esta partida presupuestaria fue en 1994 de 120.621 millones de pesetas, lo que representa el 1,2% del total del gasto de la seguridad social para dicho año. Si observamos el comportamiento del mismo en la década de los noventa, éste no ha crecido de la misma forma que lo han hecho otras partidas presupuestarias, incluso durante muchos años puede observarse que ha experimentando descensos en términos absolutos (cuadro 7). Llama la atención el importante aumento que experimenta el gasto público presupuestado en 1994 con respecto al volumen del ejercicio precedente, sin embargo hay que tener en cuenta que estas cifras recogen también los subsidios temporales por maternidad, que hasta esta fecha estaban integrados en las prestaciones por invalidez temporal, tal y como se recogen en el apartado siguiente de este dictamen. Igualmente el fuerte aumento experimentado en 1992 se debe a la reforma efectuada en el año precedente. Es igualmente destacable, el fuerte descenso (-18,5%) experimentado por el gasto destinado a estas prestaciones sociales para 1995, lo que muestra la escasa atención presupuestaria dada a las mismas.

Si tomamos como referencia el presupuesto de 1995, la composición del gasto en este programa presupuestario muestra que un 98% son gastos de transferencias corrientes -capítulo

Cuadro 7
GASTO PUBLICO EN
PRESTACIONES POR HIJO A
CARGO 1990-1995

Año	Importe (millones pts)	Incremento absoluto	Incremento %
1990	31.699	-1.076	-3,28
1991	33.353	1.654	5,22
1992	90.846	57.493	172,38
1993	96.893	6.047	6,66
1994 (*) ..	120.621	23.728	24,49
1995	98.309	-22.312	-18,5

Nota: (*) En el presupuesto para 1994, los subsidios temporales por maternidad, cuyo análisis se recoge en el apartado siguiente de este trabajo, se incluyen en términos de gasto en las «prestaciones familiares por hijo a cargo».

- 1990-1992: gasto realizado; 1993-95: gasto presupuestado.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1977-1992. Presupuesto de la Seguridad Social para 1993, 1994 y 1995. Elaboración propia.

lo IV- destinadas a familias, y el 2% restantes son gastos de personal -capítulo I.

En lo que se refiere a la composición del gasto por Regímenes pueden observarse importantes diferencias entre ellos, concentrándose la mayor parte del mismo en el Régimen no contributivo -más del 50%- , seguido del Régimen General al que se destina el 30% del volumen total de gasto.

Por su parte la distribución de los beneficiarios -cuadro 8- muestra que en 1994 el 81,8% se encontraba en el régimen contributivo y el 15% restante en el no contributivo, lo que supone un crecimiento de estos últimos respecto a la situación existente en años precedentes, lo que a su vez pone de manifiesto un cierto desplazamiento tanto del gasto como de los beneficiarios hacia el nivel asistencial. Esta situación es típica en otras prestaciones sociales a consecuencia de las últimas reformas producidas -por ejemplo en las prestaciones por desempleo-, situación que de seguir produciéndose, transformaría el Estado del Bienestar en un Estado asistencial.

Cuadro 8
BENEFICIARIOS DE LAS
PRESTACIONES POR HIJO A
CARGO 1992-1993

	1992	1993	1994
TOTAL	1.020.842	1.037.277	959.456
MODALIDAD CONTRIBUTIVA ..			
R. General	890.436	881.543	785.652
R.E. Minería	563.528	559.686	533.669
R.E. Agrario	1.438	1.748	1.675
R.E. Hogar	221.242	213.289	196.445
R.E. Autónomos	6.633	6.704	6.590
R.E. Mar	79.082	81.227	30.033
R.E. Mar	18.513	18.889	17.238
MODALIDAD NO CONTRIBUTIVA ..	130.406	155.734	173.805

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (MTSS)

El número medio de hijos de los beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo se situaba en 1994 por debajo de 2 (1,8) —cuadro 9— lo que significa que en el caso de precariedad absoluta sin ningún tipo de ingresos familiares, el beneficiario medio de esta prestación

Cuadro 9
CAUSANTES DE LAS
PRESTACIONES POR HIJO A
CARGO 1992-1993

	1992	1993	1994
TOTAL	2.159.076	2.136.807	1.756.139
MODALIDAD CONTRIBUTIVA ..			
R. General	1.903.428	1.836.337	1.450.571
R.E. Minería	1.220.098	1.160.176	987.078
R.E. Agrario	3.146	3.117	2.450
R.E. Hogar	451.581	444.376	366.949
R.E. Autónomos	10.456	10.761	9.450
R.E. Mar	178.402	177.290	52.264
R.E. Mar	39.746	40.617	32.381
MODALIDAD NO CONTRIBUTIVA ..	255.648	300.470	305.568

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (MTSS)

recibe del Estado algo menos de 65.000 pesetas al año en concepto de prestaciones familiares por hijo a cargo, lo que equivale a una prestación de 180 pesetas diarias.

Esta prestación por hijo a cargo, después de la reforma de 1990 se encuentra ya en cierto modo estabilizada, ya que el número de causantes de la misma no sufrirá importantes oscilaciones en el tiempo, a no ser que se produzca un cambio radical en la tasa de natalidad en España, situación esta que no sería nunca consecuencia de las ayudas familiares existentes ya que éstas son insignificantes, y sus efectos como políticas natalistas son nulos, como puede derivarse de este dictamen. Tan sólo en el caso de un aumento en los niveles de pobreza existentes en España con un crecimiento del número de familias sin ingresos podría tener lugar un aumento en esta partida presupuestaria.

1.2. Prestaciones económicas por maternidad

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) n.º 156, de 1981, dispone que la responsabilidad familiar no debe constituir por sí sola una causa justificada para poner fin a una relación laboral y por lo tanto a una pérdida de ingresos en una unidad familiar. Por ello los países que han ratificado este Convenio, deben incluir entre los objetivos de su política nacional, el de permitir que toda persona con responsabilidades familiares sujeta a una relación laboral o que desee desempeñar un puesto de trabajo, ejerza su derecho a trabajar sin que la perjudique cualquier conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. España ratificó este Convenio en 1985, lo que muestra cierta preocupación por este problema¹³.

¹³ Véase Oficina Internacional del Trabajo en el Mundo (1994).

Para adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades familiares se ha recurrido fundamentalmente a medidas que permiten al padre o a la madre interrumpir su actividad laboral temporalmente para atender su propia salud y la de su hijo, sin riesgo de pérdida del empleo o a reducir la jornada de trabajo durante el período de lactancia de los hijos.

Estas prestaciones por maternidad están formadas por varios tipos de prestaciones diferentes en las que se combinan aquellas de carácter económico y de servicios. En este apartado tan sólo haremos referencia a las prestaciones económicas, ya que el otro tipo de ayudas se recogen en otras prestaciones por maternidad.

Durante el período de descanso por maternidad se devenga el derecho, entre otras, a una prestación económica denominada subsidio temporal por maternidad.

Para poder ser beneficiario de esta prestación económica derivada de la maternidad o adopción se deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Haber estado afiliada a la seguridad social, por lo menos nueve meses antes de dar a luz.
- b) Estar en alta en el momento del hecho causante.
- c) Haber cotizado un período mínimo de 180 días, dentro de los cinco años inmediatamente anteriores al parto o a las fechas de decisión administrativa o judicial de acogimiento o de la resolución judicial de adopción¹⁴.

¹⁴ Hasta el 1 de enero de 1995 la cotización exigida era de 180 días durante el año inmediatamente anterior a dar a luz.

La cuantía de la prestación derivada de maternidad era del 75% de la base reguladora, sin embargo desde el 1 de enero de 1995 dicha cuantía se elevó al 100% de la base reguladora¹⁵.

Este tipo de prestación en términos presupuestarios ha estado integrada hasta 1994 en el concepto presupuestario de Incapacidad laboral transitoria, Subsidio temporal por maternidad. Sin embargo en el presupuesto de 1994 pasó a integrarse en las prestaciones familiares por hijo a cargo tal y como ya se señaló anteriormente.

Cuadro 10
GASTO PUBLICO EN SUBSIDIOS
TEMPORALES POR MATERNIDAD,
POR REGIMENES 1990-1995.

Millones de ptas.

Año	R. General	Otros	Total
1990	2.092	2.130	4.222
1991	2.977	2.583	5.560
1992	4.474	3.571	8.045
1993	6.278	4.229	10.507
1995	4.700	4.026	8.726

Nota: 1990-1992: gasto realizado; 1993 y 1995: gasto presupuestado.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1977-1992. Presupuesto de la Seguridad Social para 1993 y 1995.

El volumen de gasto que se recoge en el cuadro 10 muestra que se trata de una partida presupuestaria muy reducida que tan sólo representa el 0,10% del presupuesto total de la seguridad social, aunque su crecimiento refleja el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, sobre todo en 1992 y 1993. Sin embargo en 1995, el descenso del gasto presupuestado, es consecuencia del aumento de la tasa de paro femenino.

¹⁵ Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE de 31 de diciembre).

1.3. Otras prestaciones por maternidad

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias y de facilitar la compatibilidad entre la actividad laboral y la vida familiar, se han creado una serie de prestaciones sociales, que sin ofrecer prestación dineraria, se pueden considerar como prestaciones familiares. Se trata de: la asistencia sanitaria, descanso por maternidad, excedencia por cuidado de hijos y reducción de la jornada laboral por lactancia.

1.3.1. Asistencia sanitaria

Durante el período de descanso por maternidad tanto la madre como el hijo tienen derecho a la asistencia sanitaria con cargo a la seguridad social, durante el período de gestación, parto y puerperio. Teniendo en cuenta que en España la prestación por asistencia sanitaria está universalizada, no es condición necesaria para tener derecho a esta prestación ser trabajadora o haberlo sido en algún momento.

1.3.2. Descanso por maternidad y excedencia para el cuidado de los hijos

El contrato de trabajo, al solicitar el descanso por maternidad, puede verse interrumpido temporalmente por maternidad de la mujer trabajadora y por la adopción de menores de cinco años sin riesgo de pérdida de empleo, pudiéndose producir tres situaciones:

a) Descanso solicitado por la madre en el supuesto de parto, con una duración de 16 semanas, alargándose a 18 semanas en el caso de parto múltiple. La distribución de este período la realiza la interesada siempre que seis

semanas sean disfrutadas después del parto, considerándose así este período como descanso obligatorio.

b) Descanso solicitado por el padre. En el caso de que el padre y la madre trabajen, ésta al iniciarse el período de descanso por maternidad, puede optar porque el padre disfrute de hasta cuatro semanas, de manera ininterrumpida, los últimos meses del período, salvo que en el momento de su efectividad, la incorporación al trabajo pueda suponer un peligro para la salud de la madre. Con independencia de esta opción el padre podrá hacer uso de la totalidad del período de seis semanas de descanso obligatorio en caso de fallecimiento de la madre.

c) Descanso solicitado por el padre o la madre en caso de adopción o acogimiento. En estos supuestos si el hijo adoptado o en acogimiento es menor de nueve años se suspende el contrato de trabajo por un máximo de ocho semanas. Si el hijo adoptado o en acogimiento es menor de cinco años y mayor de nueve meses, la suspensión tiene una duración máxima de seis semanas. En caso de que trabajen ambos padres, sólo uno de ellos puede ejercitar este derecho.

Además del descanso por maternidad existe también la posibilidad de solicitar una excedencia especial para atender al cuidado de un hijo menor de tres años, sin percibir prestación económica alguna. Esta excedencia, tanto para hijo natural como adoptivo, puede ser solicitada por un máximo de tres años a partir de la fecha del nacimiento del mismo. En el caso de que ambos cónyuges trabajen puede ser solicitada tan sólo por uno de ellos. Si durante este período de excedencia tiene lugar el nacimiento de otros hijos, se abre un nuevo período que pone fin al que se venía disfrutando.

Esta excedencia da lugar a unos efectos que son diferentes en función de la duración de la misma de forma que:

a) Durante el primer año, los efectos –similares a los de la excedencia forzosa– son:

– Derecho a reserva de puesto de trabajo.

– Computo de dicho período a efectos de antigüedad.

– Consideración de dicho período como período de cotización efectiva, para causar derecho a las diferentes prestaciones sociales ¹⁶.

b) Finalizado el año, es decir, para el segundo y tercer año de excedencia, se aplican, salvo pacto en contrario, las normas para la excedencia voluntaria, lo que significa que se conserva tan sólo el derecho preferente al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que haya o se produzca en la empresa y no se considera dicho período de excedencia como situación asimilada al alta ni tampoco a efectos de antigüedad en la empresa.

1.3.3. Reducción de la jornada laboral por lactancia de hijos

Las mujeres trabajadoras que han tenido un hijo pueden beneficiarse de una adaptación de sus horarios laborales en dos sentidos:

a) Las mujeres trabajadoras que estén en período de lactancia de un hijo menor de 9

¹⁶ La consideración como período de cotización efectiva de este primer año de excedencia surte efectos en los siguientes aspectos:

– Para la cobertura del período mínimo de cotización exigido para tener derecho a las diferentes prestaciones.

– Para la determinación de la base reguladora.

– Para la determinación del porcentaje aplicable para el cálculo de las prestaciones.

meses podrán disponer de una reducción de la duración de su jornada laboral de trabajo con la posibilidad de elegir entre una hora de ausencia del trabajo que puede ser dividida en dos fracciones, o bien una reducción de la jornada laboral normal de media hora.

b) Las trabajadoras que tengan a su cuidado hijos menores de 6 años inválidos podrán solicitar una reducción de su jornada laboral. Esta reducción puede ser entre 1/3 mínimo y un 1/2 (máximo) de la jornada normal.

En el primer caso no hay ninguna consecuencia sobre el salario, ya que dicha reducción de media hora se retribuye normalmente. En el segundo caso, la reducción en el caso de hijos inválidos sí tiene repercusión sobre el salario, ya que éste se reduce de forma proporcional el número de horas que se deja de trabajar.

1.4. Prestaciones por muerte y supervivencia ¹⁷

Las prestaciones por muerte y supervivencia son aquellas que se conceden a determinados familiares de un trabajador o pensionista al fallecimiento de éste. La contingencia que se cubre es la muerte de un trabajador, con su principal consecuencia, a estos efectos, de la falta de ingresos que se produce en el patrimonio de dicha familia que, en mayor o menor medida, dependía de él.

Ahora bien, no es preciso, en algunas de estas prestaciones –viudedad y orfandad– que

– Para la consideración del beneficiario en situación de alta, para acceder a las prestaciones, salvo la incapacidad laboral transitoria.

– Para tener derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

¹⁷ Véase el Texto Refundido de la Seguridad Social de 1994, capítulo VIII, artículos 171 a 179.

se dé una auténtica situación de necesidad para la percepción de las mismas. La pensión de viudedad no tiene por estricta finalidad atender a una situación de necesidad o de dependencia económica, asegurando un mínimo de rentas, sino más bien compensar frente a un daño, consecuencia de la falta o disminución de unos ingresos de los que participaba el cónyuge superviviente y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la muerte del cónyuge¹⁸. Esto es lo que justifica la compatibilidad del percibo de las pensiones de viudedad con las rentas del trabajo e, incluso, con otras pensiones¹⁹. Sin embargo, en otro tipo de prestaciones por muerte y supervivencia, como son por ejemplo las prestaciones en favor de familiares, sí se precisa carencia de ingresos mínimos de cualquier tipo para obtener el derecho a la pensión.

Las prestaciones en que se materializan estas ayudas por muerte y supervivencia se concretan en:

1. Auxilio por defunción.
2. Pensión de viudedad.
3. Pensión de orfandad.
4. Pensión en favor de familiares.
5. Subsidio temporal en favor de familiares.
6. Indemnización especial a tanto alzado en supuestos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

¹⁸ Esta finalidad de las pensiones de viudedad fue reconocida en una Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 1990.

¹⁹ Véase BARBA, A. (1994), página 82 y siguientes.

²⁰ Dicha afirmación queda ratificada en el caso de que los gastos del sepelio sean sufragados por familiares más

1.4.1. Auxilio por defunción

Esta prestación muestra el claro signo del desfase que existe entre las prestaciones familiares y la realidad económica de las familias en España. Esta prestación nació con la idea de sufragar los gastos originados por el sepelio del fallecido. La cuantía de la misma está establecida, actualmente, en 5.000 pesetas abonadas de una sola vez. Dicha cuantía que podría ser significativa en su origen (1967), en la actualidad puede ser considerada como ridícula y sin sentido²⁰.

Se presume, salvo prueba en contrario, que dichos gastos han sido satisfechos por: el cónyuge superviviente o los hijos o los parientes que convivieran con el causante habitualmente, siendo éstos los beneficiarios de la misma.

1.4.2. Pensión de viudedad

La pensión de viudedad tiene como finalidad ayudar al cónyuge que sobrevive a cubrir las necesidades económicas que surgen de su nueva situación, teniendo derecho a dicha pensión con carácter vitalicio el cónyuge del fallecido ya sea éste el hombre o la mujer. Hasta 1983 tan sólo las viudas tenían derecho a percibir esta pensión, sin embargo en la actualidad también los viudos tienen derecho a la misma.

Las características que definen el sistema de protección por viudedad se concretan en el cuadro II en el que se recogen los beneficiarios de esta prestación, la cuantía de la misma, la base reguladora y las situaciones que dan lugar a la extinción de este derecho.

lejanos a los que se recogen más tarde, ya que en este caso la norma señala que se podrá percibir el importe total de los gastos del sepelio siempre y cuando la cuantía de los mismos no supere la citada cantidad de 5.000 pesetas.

Cuadro II CARACTERÍSTICAS DE LA PENSION DE VIUDEDAD

I. BENEFICIARIOS

- Será beneficiario de esta prestación el cónyuge del fallecido²¹ que cumpla los siguientes requisitos:
 - Existencia de vínculo matrimonial previo.
 - Situación de alta o asimilada al alta del cónyuge causante del derecho en el momento del fallecimiento.
 - Tener un período de cotización previo de 500 días dentro de los 5 años anteriores al hecho causante²².

2. CUANTIA

- 45% de la base reguladora correspondiente al causante.
- La cuantía mínima anual para 1995 es de:

-Titular con 65 años	716.520
-Titular entre 60 y 64 años	625.380
-Titular menor de 60 años	477.050

3. BASE REGULADORA

- Si el causante es trabajador en activo: la base reguladora es el cociente resultante de dividir por 28 la suma de las bases de cotización durante un período ininterrumpido de 24 meses naturales.
- Si es pensionista de vejez o invalidez: la base es la misma que sirvió para determinar dicha pensión.

Dos notas complementarias a las anteriores sirven para definir aún más este tipo de prestación social. En primer lugar esta prestación es compatible con cualquier renta de trabajo o con la pensión de vejez o invalidez del beneficiario. Y en segundo lugar tienen carácter vitalicio, sin embargo existen una serie de situaciones que pueden dar lugar a la extinción de la misma. Estas causas son:

a) Contraer nuevas nupcias o tomar esta-
do religioso.

²¹ Aunque las disposiciones legales recogen el término de «viuda», primero la jurisprudencia y más tarde por la propia normativa, hay que entender que se sustituye por el de «cónyuge», al haber sido considerado como discriminación y por tanto declarado inconstitucional. El viudo y la viuda tienen, pues, los mismos derechos.

b) Declaración, por sentencia firme, de culpabilidad en la muerte del causante.

c) Fallecimiento del beneficiario.

d) Inexactitud de la declaración del fallecimiento.

I.4.3. Pensión de orfandad

El otro colectivo de familiares más directamente afectados por la muerte de un trabajador además del cónyuge son los hijos del fallecido. Para dar cobertura a éstos existen las pensiones de orfandad.

Las características de estas prestaciones en cuanto a los beneficiarios que tienen derecho a ella, cuantía e incompatibilidades se recogen en el cuadro 12.

La prestación por orfandad es, al igual que la anterior, compatible con cualquier renta del trabajo del cónyuge superviviente o del propio huérfano. En este caso, y a diferencia de la pensión de viudedad, la pensión de orfandad no tiene carácter vitalicio sino que se extingue cuando se produce alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cumplir 18 años de edad salvo incapacitados.

b) Cesar la incapacidad que daba lugar al derecho.

c) Adquirir el estado matrimonial o religioso.

d) Fallecimiento.

²² En el caso de accidente, laboral o no y el de enfermedad profesional, no requieren ningún período previo de cotización.

Cuadro 12 CARACTERÍSTICAS DE LA PENSION DE ORFANDAD

1. BENEFICIARIOS

- Los hijos del causante, con independencia de la naturaleza legal de su filiación.
- Los hijos adoptivos del causante, cuando dicha adopción haya tenido lugar con 2 años de antelación al menos a la fecha del fallecimiento.
- Los hijos del cónyuge superviviente que éste haya aportado al matrimonio cuando concurren las siguientes circunstancias:
 - que el matrimonio se haya celebrado con dos años de antelación a la fecha del fallecimiento;
 - que se pruebe que convivía con el causante y a sus expensas;
 - que no se tenga derecho a otra pensión de la seguridad social ni familiares con obligación de prestarles alimentos.
- Requisitos de los beneficiarios:
 - Ser menores de 18 años o estar incapacitados para el trabajo.
 - Que se tenga cubierto un período mínimo de 500 días dentro de los 5 años anteriores a la fecha del fallecimiento, salvo accidente o enfermedad profesional.

2. CUANTIA

- La cuantía para cada huérfano es del 20% de la base reguladora del trabajador fallecido.
- Esta cuantía se incrementa con el 45% de la pensión de viudedad, cuando a la muerte del trabajador, no existiese cónyuge sobreviviente, o cuando el trabajador falleciese siendo pensionista de viudedad.
- La cuantía anula mínima para 1995 es de:

- Por beneficiario	211.890
- Orfandad absoluta ²³	77.050

También a este tipo de prestaciones sociales podemos acusarlas de desproporcionadas en el momento actual tanto por la cuantía de las mismas como por la limitación temporal de su percepción. La extinción del derecho a esta prestación a la edad de 18 años, su incompatibilidad con el trabajo, etc., son cuestiones que al menos deberían ser sometidas a revisión,

²³ Esta cantidad es la que correspondería como mínimo a distribuir entre todos los beneficiarios. El abono de

teniendo en cuenta que así como las pensiones, u otras prestaciones sociales han sido reformadas, estas prestaciones por orfandad no han sido objeto de revisión casi desde la década de los años sesenta, a excepción del establecimiento de la igualdad de trato entre los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio del causante.

1.4.4. Prestaciones en favor de familiares

Un tercer grupo de familiares del fallecido puede ser beneficiario de las denominadas pensiones en favor de familiares y del subsidio temporal en favor de familiares.

A diferencia de las pensiones de jubilación, orfandad o el auxilio por defunción, estas prestaciones exigen una auténtica situación de necesidad. Por lo tanto no son compatibles con ningún ingreso ya que su concesión exige no tener derecho a ninguna otra pensión ni otros medios de subsistencia, incluso se exige no tener familiares con obligación y posibilidades de darles alimentos.

Para generar el derecho a esta prestación el causante al fallecer debía de encontrarse en situación de alta o asimilada al alta y haber cubierto un período mínimo de 500 días de cotización dentro de los 5 años inmediatamente anteriores. Para los supuestos derivados de accidente o enfermedad profesional no se exige período de cotización previo.

Las características de estas prestaciones en cuanto se refiere a beneficiarios y cuantía de las mismas se recogen en los cuadros 13 y 14 que muestran, al igual que el resto de las prestaciones por muerte y supervivencia, la escasa cuantía de las mismas.

esta prestación se realiza en la persona que tenga a su cargo a los beneficiarios.

Esta prestación al exigir carencia de ingresos, es incompatible con otras del Estado, o de las Administraciones Territoriales o Seguridad Social y se extingue por las siguientes causas: La pensión de nietos y hermanos por

las señaladas para la pensión de orfandad; la pensión por hijos y hermanos de pensionistas de invalidez o jubilación y de los ascendientes por: contraer nuevas nupcias, estado religioso o fallecimiento.

Cuadro 13

CARACTERISTICAS DE LAS PRESTACIONES EN FAVOR DE FAMILIARES.

PENSIONES EN FAVOR DE FAMILIARES

I. BENEFICIARIOS

– Los consanguíneos del causante que reúnan las siguientes condiciones:

a) Hermanos y nietos siempre que:

- sean menores de 18 años o mayores de dicha edad incapacitados para el trabajo;
- sean huérfanos de padre y hubieran convivido con el causante y a sus expensas con dos años de antelación, como mínimo, al fallecimiento de aquél;
- no tengan derecho a ninguna prestación periódica de la Seguridad Social;
- carezcan de medios de subsistencia y no queden familiares con obligación o posibilidades de prestarles alimentos.

b) Hijos y hermanos, cuando:

- sean solteros, viudos, separados o divorciados;
- mayores de 45 años;
- acrediten una dedicación prolongada al cuidado del causante;
- carezcan de medios propios de vida.

c) Madres y abuelas. Solteras, viudas o casadas cuyos maridos estén incapacitados para el trabajo y que cumplan los requisitos de convivencia, inexistencia de otra pensión, carencia de medios propios de vida e inexistencia de familiares con posibilidad y obligación de prestar alimentos, exigidos para nietos y hermanos.

d) Padres y abuelos. Que tengan cumplidos los 60 años o se hallen incapacitados para el trabajo y reúnan los restantes requisitos exigidos a madres y abuelas.

e) Los que reuniendo los demás requisitos hayan vivido con los causantes en acogimiento o prohijamiento.

2. CUANTIA

– La cuantía por beneficiarios es del 20% de la base reguladora –igual a la utilizada para la pensión de viudedad– del causante.

– Si al fallecimiento del causante no queda cónyuge con derecho a pensión o fallece estando en el disfrute de la misma, la pensión correspondiente a los nietos y hermanos se incrementa con el porcentaje de la pensión de viudedad.

– Si no existen cónyuge, ni hijos, nietos o hermanos con derecho a pensión el porcentaje de la pensión de los ascendientes –padres, madres y abuelos/as– se incrementa de igual forma distribuyéndose por partes iguales entre los beneficiarios.

– El importe mínimo anual para 1995 es de:

- a) Por beneficiario 211.890 pts
- b) Si no existe viudo ni huérfano pensionista:
- Un solo beneficiario con 65 años 545.930 pts
 - Un solo beneficiario menor de 65 años 477.050 pts
 - Varios beneficiarios 265.160 pts

Cuadro 14
CARACTERISTICAS DE LAS
PRESTACIONES EN FAVOR DE
FAMILIARES. SUBSIDIO TEMPORAL
EN FAVOR DE FAMILIARES

I. BENEFICIARIOS

- Hijos y hermanos del fallecido que reúnan los siguientes requisitos:
 - Mayores de 18 años, solteros o viudos, separados o divorciados.
 - Que convivieran con el trabajador fallecido.
 - Que vivieran a sus expensas al menos durante dos años antes del fallecimiento.
 - Que no tenga derecho a pensión.
 - Que carezcan de medios de subsistencia propios.
 - Que carezcan de familiares con obligación y posibilidad de prestarles alimentos.

2. CUANTIA

- La cuantía del subsidio es del 20% de la base reguladora -calculada igual que para las pensiones de viudedad- del causante y con una duración máxima de 12 mensualidades más dos pagas extras.

Este subsidio no es de carácter vitalicio y se extingue:

- Por agotamiento del período máximo.
- Fallecimiento.

Este conjunto de prestaciones por muerte y supervivencia absorben un volumen de gasto público de 1.170.638 millones de pesetas -cuadro 15-, que representa un 12% del total del presupuesto de la seguridad social de 1994. Para 1995 se establece un crecimiento de algo más del 7% en relación a lo presupuestado en el ejercicio precedente.

Algo más del 90% del gasto (91,8%) está destinado a las pensiones de viudedad, el 6,6% a orfandad y en resto a favor de familiares -cuadro 15.

Cuadro 15
GASTO PUBLICO EN
PRESTACIONES POR MUERTE Y
SUPERVIVENCIA 1990-1995
Millones de pesetas

	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Total
1990	669.187	60.995	11.722	741.904
1991	766.393	65.854	12.969	845.216
1992	877.250	71.228	14.071	962.549
1993	994.240	76.120	15.331	1.085.691
1994	1.072.609	82.099	15.930	1.170.638
1995	1.154.211	83.230	20.225	1.257.666

Nota: Hasta 1992: Gastos liquidados; 1993, 1994 y 1995: gastos presupuestados.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social 1990-1992. Presupuesto de la Seguridad Social para 1993, 1994 y 1995.

Por lo que se refiere al número total de pensiones fue en 1994 de más de 2.000.000 de personas (cuadro 16) de las cuales el 89% correspondieron a las pensiones de viudedad, el 8,5% a pensiones de orfandad y el resto a favor de familiares.

La cuantía de las mismas apenas superaba en términos medios las 40.000 pesetas en 1994 siendo las de viudedad las más elevadas y las que más han aumentado en el período considerado. La cuantía de estas prestaciones puede ser considerada muy reducida ya que en ningún caso, siempre en términos medios, alcanza la cuantía del SMI.

Las diferencias entre este tipo de pensiones se ponen de manifiesto si se consideran las mismas por Regímenes de la seguridad social.

Dejando fuera el Régimen Especial de Accidentes de Trabajo, que presenta las pensiones más elevadas, por lo que se refiere a las pensiones de viudedad, el Régimen de la Minería y el Carbón y el Régimen General son los que presentan (cuadro 17) la pen-

Cuadro 16
NUMERO DE PENSIONES «FAMILIARES» CONTRIBUTIVAS Y PENSION
MEDIA MENSUAL. TOTAL REGIMENES. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
VIUDEDAD:					
N.º pensiones	1.566.417	1.622.972	1.674.340	1.763.399	1.835.164
Pensión media mensual	31.375	34.716	38.161	40.896	42.700
ORFANDAD					
N.º pensiones	163.864	166.279	166.607	168.244	168.648
Pensión media mensual	26.255	28.083	29.824	31.500	32.700
FAVOR FAMILIARES.					
N.º pensiones	26.429	27.282	27.452	42.072	40.837
Pensión media mensual.	31.673	33.917	36.190	30.752	32.100

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social. Gestión Económica. MTSS (1994) y Anuario de Estadísticas Laborales.

Cuadro 17
PENSION MEDIA MENSUAL POR MUERTE Y SUPERVIVENCIA POR
REGIMENES 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
R. GENERAL					
- Viudedad	33.050	36.665	40.358	43.559	47.400
- Orfandad	26.913	28.845	30.650	32.447	32.800
- Favor familiares	31.969	34.548	36.852	28.124	-
R. AUTÓNOMOS					
- Viudedad	28.858	31.594	34.449	36.123	37.400
- Orfandad	19.507	20.654	21.846	22.976	24.300
- Favor familiares	24.072	25.324	27.064	28.378	-
R. AGRARIO					
- Viudedad	27.258	30.070	33.032	34.805	35.000
- Orfandad	22.434	23.959	25.562	26.995	28.800
- Favor familiares	25.746	27.479	29.337	30.923	-
R. MAR					
- Viudedad	32.677	36.131	39.693	42.094	44.100
- Orfandad	25.101	26.826	28.844	30.274	32.800
- Favor familiares	33.626	36.078	38.218	40.160	-
R. CARBON					
- Viudedad	34.226	38.169	42.158	45.239	47.400
- Orfandad	31.531	34.461	37.126	39.382	43.400
- Favor familiares	39.529	42.739	47.152	49.523	-
R. HOGAR					
- Viudedad	22.125	23.828	25.448	26.539	27.400
- Orfandad	25.403	26.799	28.891	30.307	32.000
- Favor familiares	27.052	28.159	30.565	31.922	-
R. ACCIDENTES TRABAJO					
- Viudedad	37.799	41.850	46.009	49.280	51.500
- Orfandad	35.348	38.171	40.664	43.139	46.500
- Favor familiares	42.335	46.189	50.550	54.061	-

Fuente: Boletín Informativo de la Seguridad Social. Gestión Económica. MTSS (1994) y Anuario de Estadísticas Laborales para 1994.

sión de viudedad más alta, alcanzando ésta, en términos medios, la cantidad de 47.400. Por el contrario la más baja corresponde al Régimen de Empleados del Hogar donde dicha pensión de viudedad se sitúa en 27.400 pesetas, es decir un 57,8% del importe de la misma.

Por lo que se refiere a la pensión de orfandad, ésta presenta de nuevo importantes diferencias sobre todo en el caso del Régimen de la Minería y el Carbón que la situaba en 1994 en 43.400, mientras que en el Régimen General alcanzaba tan sólo las 32.800. El Régimen de Autónomos es el peor tratado en cuanto a las pensiones de orfandad se refiere, ya que tan sólo se percibe en concepto de la misma 24.300 pesetas.

Por último, la pensión en favor de familiares es de reducida cuantía aunque en ocasiones su importe es superior al de la pensión de orfandad. De nuevo el Régimen de la Minería es el que presenta la cuantía media más elevada, 49.523 pesetas, y el Régimen General la de menor cuantía, 28.124 pesetas.

1.5. Otras prestaciones sociales que se gradúan en función de la situación familiar del beneficiario

En el sistema de seguridad social español tal como está articulado actualmente aparecen una serie de prestaciones que gradúan su cuantía en función de la situación familiar del beneficiario, y que por lo tanto pueden ser consideradas como prestaciones sociales a la familia ya que lo que en definitiva persiguen es ofrecer una mayor prestación económica a aquellos beneficiarios con mayores cargas familiares, al suponer que las cargas económicas crecen con el número de miembros de la familia. Estas prestaciones son fundamentalmente la prestación por jubilación no contributiva,

las prestaciones por desempleo en sus dos modalidades asistencial y contributiva y el ingreso mínimo de inserción, que aun estando fuera del sistema de seguridad social, ya que se trata de asistencia social, es considerado a continuación.

1.5.1. Prestación por jubilación no contributiva

Esta prestación se establece para personas mayores de 65 años que no tenga derecho a la prestación de carácter contributivo, ya sea porque no han cotizado, o porque los períodos de cotización son insuficientes. Su origen se encuentra en el preámbulo de la Ley 26/1985, en el que se preveía un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad careciese de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia. Con la aparición de este tipo de prestaciones sociales se modifica uno de los pilares del sistema de nuestra seguridad social, cual es su campo de aplicación, al extender éste a todos los ciudadanos con independencia de su situación laboral.

Las características que sirven para definir este tipo de prestaciones son las que se recogen en el cuadro 18 y en las mismas puede observarse como la cuantía a percibir es más elevada en el caso de que el beneficiario conviva con ascendientes o descendientes por consanguinidad o adopción en primer grado. Igualmente el límite de rentas para tener derecho a esta prestación es más elevado en el caso de que el beneficiario conviva con otras personas de su familia.

El reconocimiento de esta prestación no contributiva da lugar a la asistencia sanitaria de la seguridad social. El derecho a esta prestación se extingue cuando:

Cuadro 18
CARACTERISTICAS DE LAS
PRESTACIONES POR JUBILACION
NO CONTRIBUTIVA

1. BENEFICIARIOS

—Las personas que habiendo cumplido los 65 años cumplan los siguientes requisitos:

a) Residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante 10 años entre la edad de los 16 y la edad del devengo de la pensión, de los cuales dos al menos deben de ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión.

b) Carecer de rentas o ingresos suficientes²⁴. Se consideran rentas o ingresos insuficientes cuando su cómputo anual es inferior al importe anual de la pensión. Si el beneficiario convive con otras personas unidas por matrimonio o consanguinidad hasta el 2.º grado en una misma unidad económica dicho límite se amplía.

En este caso se considera que existen rentas insuficientes cuando la suma de todos los ingresos de sus miembros sea inferior a los límites establecidos del siguiente modo:

a) Cuando el beneficiario conviva con otras personas el límite es la cuantía de la prestación más el 70% de ésta por cada conviviente menos uno

$$L = P + (P \times (n - 1) \times 0,7)$$

L = límite de pensión

P = cuantía de la pensión

n = número de miembros que conviven

b) Si las personas con quien convive el beneficiario fueran ascendientes o descendientes por consanguinidad o adopción en primer grado, se incrementa la cuantía, calculada conforme a las normas anteriores, multiplicándola por 2,5.

2. CUANTIA

—La prestación se cuantifica para 1995 en 34.070 pesetas íntegras mensuales, en 14 pagas, siendo por tanto la cuantía anual de 476.980 pesetas.

²⁴ Para el cómputo de las rentas se consideran ingresos o rentas aquellos derivados del trabajo o del capital así como las prestaciones y los rendimientos de bienes muebles o inmuebles. Se exceptúan los de las prestaciones por hijos a cargo otorgadas por la Seguridad Social, los subsidios de transporte y los ingresos derivados de la vivienda habitual ocupada por el beneficiario.

²⁵ Tanto las prestaciones por desempleo como el ingreso mínimo se encuentran fuera del ámbito presupuestario de la Seguridad Social, sin embargo por las características

a) Se pierda la condición de residente.

b) Se disponga de rentas o ingresos que superen el límite anterior.

c) Se produzca el fallecimiento del beneficiario.

En esta prestación social al igual que en las prestaciones por desempleo que se tratan en el apartado que sigue, es posible conocer cuál es la cuantía total de gasto destinada a pensiones de jubilación no contributiva, sin embargo es difícil determinar qué parte de dicho gasto viene condicionada por la situación familiar del beneficiario, por ello se omite en ambas prestaciones el estudio del gasto público que generan.

1.5.2. Prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial²⁵

El sistema de Prestaciones por Desempleo vigente actualmente en España se ha ido configurando a base de numerosas reformas de las cuales cuatro han sido claves en la evolución reciente del sistema de prestaciones por desempleo en España; Reforma de 1984 por la que se aprueba la Ley de Protección por Desempleo²⁶; Reforma de 1989²⁷; Reforma de 1992²⁸ y las reformas de 1993²⁹.

de este tipo de prestaciones se ha optado por considerarlas.

²⁶ Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, y Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla lo establecido en la Ley anterior.

²⁷ Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social.

²⁸ Real Decreto-ley de 3 de abril de 1992, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y la Protección por Desempleo, reforma conocida en términos de opinión

De toda esta evolución ha surgido un sistema institucional estructurado en dos niveles: un nivel contributivo y un nivel asistencial. Dentro de este segundo se diferencia a su vez entre el subsidio por desempleo y el REASS.

Tanto el nivel contributivo como el asistencial gradúan la cuantía de la prestación y en el segundo caso también el acceso a la misma, en función de la situación familiar del beneficiario. Los rasgos básicos de cada uno de estos dos niveles —requisitos de acceso, duración de la prestación y cuantía— se recogen en los cuadros 19 y 20 que siguen.

Dos normas recientes han introducido importantes modificaciones en el sistema legal vigente de prestaciones por desempleo afectan-

**Cuadro 19
PRESTACIONES POR DESEMPLEO
DEL NIVEL CONTRIBUTIVO**

Cotización previa	Mínimo de cotización: 12 meses dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo	
Período de cotización (meses)	Período de prestación (meses)	Cuantía de la prestación
12 a 18	4	70%
18 a 24	6	70%
24 a 30	8	60%
30 a 36	10	60%
36 a 42	12	60%
42 a 48	14	60%
48 a 54	16	60%
54 a 60	18	60%
60 a 66	20	60%
66 a 72	22	60%
72 y más	24	60%

— Límites de la cuantía de la prestación:
a) no podrá ser superior al 170% o 220% del SMI en función del número de hijos a cargo.
b) no podrá ser inferior al SMI si se tiene hijos a cargo, y el 75% de dicho SMI si no los tiene.

pública y en los medios de comunicación como «decreto».

²⁹ Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos

**Cuadro 20
PRESTACIONES POR DESEMPLEO.
NIVEL ASISTENCIAL. SUBSIDIO
POR DESEMPLEO**

MODALIDAD DE SUBSIDIO	a) Subsidio por desempleo. b) Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años. c) Subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo de 24 meses.
DURACION DE LA PRESTACION	En general: 6 meses prorrogables por períodos semestrales, hasta un máximo de 18 meses.
CUANTIA DE LA PRESTACION	a) En general: el 75% del SMI. b) En el subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado la prestación por desempleo de 24 meses. En este caso la cuantía oscila entre: — el 75% del SMI sin familiares a cargo — y el 100% del SMI con familiares a su cargo.

do en primer lugar a la definición de cargas familiares, reduciéndose el ámbito de las mismas, y a la cuantía y límites de la prestación teniendo en cuenta la situación familiar del beneficiario. Se trata de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y la Ley de Medidas Fiscales y Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, que acompañaba a la anterior.

Así las modificaciones más destacables introducidas en estas normas y para el tema que aquí nos ocupa, se concretan en:

a) Se modifica el tope mínimo de la prestación por desempleo, fijándose el mismo en

Generales del Estado para 1994, y la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales y Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.

función de la situación familiar del beneficiario. De esta forma, el tope mínimo en la Ley de 1984 que podía tener la prestación por desempleo era en todo los casos el SMI. Tras la aprobación de la Ley 23/1993, dicho tope mínimo será el SMI si el beneficiario tiene hijos a cargo y el 75% de dicho SMI si no los tiene.

b) Se lleva a cabo una nueva definición del concepto de responsabilidades familiares reduciendo el ámbito de delimitación de las mismas y estableciendo un tope de rentas en la unidad familiar para tener derecho a la percepción. Así mientras que hasta 1 de enero se entendía por responsabilidad familiar tener a cargo: al cónyuge o a un familiar por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive; a partir de 1 de enero se entiende por responsabilidad familiar tener a cargo tan sólo: al cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores incapacitados o menores acogidos.

c) Igualmente se establece el requisito de que la renta de la unidad familiar, así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI excluida la parte proporcional de las dos pagas extraordinarias. No se considerará a cargo el cónyuge, hijos menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional a dos pagas extraordinarias, sin embargo estas personas sí son consideradas para el cómputo anual de las rentas.

Como consecuencia de estas modificaciones legislativas introducidas en el sistema institucional de las prestaciones por desempleo la cuantía de estas prestaciones se ha visto reducida y el ámbito familiar a tener en cuenta a la hora de establecer las mismas también ha sido objeto de limitación considerable ³⁰.

³⁰ Para un análisis de las prestaciones por desempleo tanto en lo que a su descripción se refiere como al estudio del gasto público generado por estas prestaciones así como de los beneficiarios puede consultarse entre otros: LOPEZ, M.^a T. (1994).

1.5.3. Prestaciones de asistencia social. Ingreso mínimo de inserción

El Ingreso Mínimo de Inserción ³¹ es una prestación de carácter asistencial y que por lo tanto es establecida y gestionada por las diferentes Comunidades Autónomas, recibiendo en cada una de ellas una denominación diferente.

Esta prestación es para las personas en edades comprendidas entre los 25 y 65 años, pudiendo los menores de 25 años beneficiarse de la misma si tienen hijos a su cargo o inválidos.

Al estar gestionadas por las Comunidades Autónomas, las condiciones para tener derecho a estas prestaciones así como la cuantía de la prestación no es uniforme en todo el territorio nacional. Los requisitos de acceso y la cuantía de dicha prestación es diferente en función del número de familiares que dependen del beneficiario. La renta mínima garantizada (pts/mes) en las principales Comunidades Autónomas se recoge en el cuadro 21 y no se observan diferencias muy significativas.

**Cuadro 21
INGRESO MINIMO DE INSERCIÓN
EN ALGUNAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

Comunidad Autónoma	Renta mínima garantizada (pts/mes)
PAIS VASCO (IMI)	30.000
NAVARRA (RB)	33.000
ANDALUCIA (IMS)	62% DEL SMI
CANTABRIA (ANF)	30.000
CATALUÑA (RMI)	33.000
MADRID (IMI)	33.000

Fuente: Ingreso Mínimo de Integración. CAM.

³¹ Hemos optado por fijar aquí el nombre que se utiliza en la Comunidad Autónoma de Madrid, ya que en cada Comunidad tienen una denominación diferente.

Sin embargo, donde ya se aprecian diferencias mucho más importantes es cuando se observa la estructura de los baremos utilizados según el tamaño de la familia (cuadro 22 y 23). Asimismo puede comprobarse cómo la valoración de los distintos miembros adicionales

es muy diversa según el orden que ocupan, pero, sobre todo, según la Comunidad Autónoma en la que se encuentren. El caso más extremo es, por ejemplo, el de Cantabria, que establece una cuantía que no varía.

Cuadro 22

ESTRUCTURA DE LOS BAREMOS UTILIZADOS EN LOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS EN DISTINTAS CC.AA. SEGUN EL TAMAÑO DE LA FAMILIA: AUMENTO POR CADA MIEMBRO ADICIONAL EN PESETAS MENSUALES

	NUMERO DE MIEMBROS DE LA UNIDAD FAMILIAR						
	1	2	3	4	5	6	7
EUSKADI 90	30.000	9.000	6.000	6.000	6.000	3.000	3.000
CATALUÑA	33.000	5.000	4.000	4.000	3.000	3.000	3.000
ANDALUCIA	31.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	3.000
NAVARRA	33.000	5.000	5.000	5.000	2.000	0	0
CANTABRIA	30.000	5.000	5.000	5.000	5.000	0	0
CAM	33.000	8.000	5.000	4.000	4.000	4.000	4.000

Fuente: Ingreso Madrileño de Integración. CAM.

Cuadro 23

BAREMOS UTILIZADOS EN LOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE INGRESOS MINIMOS EN DISTINTAS CC.AA. CUANTIA TOTAL AL MES SEGUN EL TAMAÑO DE LA FAMILIA

	NUMERO DE MIEMBROS DE LA UNIDAD FAMILIAR						
	1	2	3	4	5	6	7
EUSKADI 90	30.000	39.000	45.000	51.000	57.000	60.000	63.000
CATALUÑA	33.000	38.000	42.000	46.000	49.000	52.000	55.000
ANDALUCIA	31.000	35.000	39.000	43.000	47.000	51.000	54.000
NAVARRA	33.000	38.000	43.000	48.000	50.000	50.000	50.000
CANTABRIA	30.000	35.000	40.000	45.000	50.000	50.000	50.000
CAM	33.000	41.000	46.000	50.000	54.000	58.000	62.000

Fuente: Ingreso Mínimo de Integración. CAM

1.5.4. Prestaciones de servicios. Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados

La asistencia sanitaria tiene como objeto la prestación de una serie de servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de sus beneficiarios así co-

mo su aptitud para el trabajo. Las contingencias que cubre esta prestación son:

- Enfermedad común o profesional.
- Lesiones derivadas de accidente laboral o no.
- Embarazo, parto y puerperio.

La asistencia sanitaria se presta al titular y a sus beneficiarios en el supuesto de enfermedad común o accidente no laboral, diferenciando la asistencia sanitaria derivada de contingencias profesionales que sólo se prestan al titular. Así entre los beneficiarios de asistencia sanitaria se encuentra un colectivo que lo es por ser familiares o asimilados de los beneficiarios generales del sistema, es decir, aquellas personas (cónyuges, ascendientes, descendientes o hermanos, tanto del titular del derecho como de su cónyuge) que convivan con el titular del derecho y a sus expensas siempre que:

- a) No tengan derecho a la asistencia sanitaria por otro concepto.
- b) No realicen trabajo remunerado alguno.

c) No perciban renta patrimonial o pensión superiores al 50% del SMI de los trabajadores adultos.

d) Se trate de menores en acogimiento legal o adopción.

e) Los separados o divorciados y sus descendientes que en la fecha de la separación o divorcio figuren como beneficiarios de la cartilla de asistencia sanitaria de su cónyuge, siempre que no tenga derecho por otro concepto.

f) La mujer y los hijos de quien, sin ser cónyuge, vive maritalmente con el titular del derecho.

2. OTRAS PRESTACIONES FAMILIARES

2.1. La protección social a la familia a través del sistema fiscal

La política social no se instrumenta sólo desde el ámbito de la seguridad social o de la asistencia social, sino que el tratamiento fiscal de las prestaciones sociales, o la concesión de deducciones especiales por hijo a cargo, y en general la existencia de gastos fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) pueden llegar a generar iguales o superiores beneficios a los concedidos mediante prestaciones directas.

Dos son los ámbitos en el IRPF que pueden ser considerados como instrumentos de política familiar. En primer lugar el tratamiento que reciben las rentas familiares cuantificadas éstas en función de una definición previa de la unidad familiar y en segundo lugar a las deducciones de carácter familiar que se establecen en la cuota del Impuesto —deducción por hijo a cargo, o por custodia de hijos menores de tres años— por ejemplo.

El artículo 87 de la Ley del IRPF³² establece dos modalidades de unidad familiar:

—La integrada por los cónyuges no separados legalmente y si los hubiese los hijos menores con excepción de los que, con consentimiento de los padres, vivan independientemente de éstos.

—La formada por el padre o la madre, soltero/a, separado/a legalmente, viudo/a o divorciado/a, y los hijos menores que convivan con él o con ella, sin que ninguna persona física

pueda formar parte de dos unidades familiares al mismo tiempo.

Cualquier otra agrupación familiar distinta de éstas no constituye unidad familiar a efectos del impuesto. Esto significa que no constituyen unidad familiar un abuelo que conviva con sus nietos o los padres que convivan con hijos mayores de edad, por ejemplo.

Hasta la aprobación de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, no existía la posibilidad de tributación separada, sino que la acumulación de rentas de la unidad familiar era obligatoria aplicándose un sistema de una deducción variable para aminorar los efectos de una excesiva progresividad derivada de dicha acumulación de rentas.

Con la aprobación de la Ley 18/1991, el IRPF pasa a centrarse en el individuo, configurándose como un tributo individual. No obstante se permite que, con carácter optativo, en cada período impositivo, los sujetos pasivos integrados en una misma unidad familiar puedan tributar conjuntamente. En caso de elegir la opción de tributación conjunta se aplica una tarifa con tipos diferentes a los de la tributación individual, para aminorar los efectos negativos que pudieran derivarse del carácter progresivo de la misma (cuadro 24).

Sin embargo, hemos de señalar que esto no significa que en la normativa actualmente vigente del IRPF se le dé un trato más ventajoso a las familias que deciden tributar conjuntamente, sino que, incluso en ocasiones, el trato puede ser discriminatorio en función del origen de las rentas percibidas por la unidad familiar, tal y como se comprueba más adelante.

En caso de tributación individual de los miembros de una misma unidad familiar si éstos obtienen rentas del trabajo éstas serán

³² Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Cuadro 24
TRAMOS SUPERIORES E
INFERIORES DE LA ESCALA DE
TRIBUTACION DEL IRPF

TRIBUTACION INDIVIDUAL			
Base liquidable hasta pts	Cuota íntegra (pts)	Resto base hasta pts	Tipo aplicable (%)
400.000	0	600.000	20,00
1.000.000	120.000	570.000	22,00
1.570.000	245.400	570.000	24,50
...
8.410.000	2.781.900	570.000	51,00
8.980.000	3.072.600	570.000	53,50
9.550.000	3.377.550	en adelante	56,00
TRIBUTACION CONJUNTA			
Base liquidable hasta pts	Cuota íntegra (pts)	Resto base hasta pts	Tipo aplicable (%)
800.000	0	1.200.000	20,00
2.000.000	240.000	625.000	24,50
2.625.000	393.125	625.000	27,00
...
9.500.000	3.021.250	625.000	51,00
10.125.000	3.340.000	875.000	53,50
11.000.000	3.808.125	en adelante	56,00

imputadas íntegramente al que genera el derecho a las mismas; por el contrario, el resto de rentas de capital mobiliario e inmobiliario se dividen según el régimen económico del matrimonio entre los dos cónyuges. Podemos hacer, pues, un pequeño ejercicio práctico en el que se observa que la familia, a efectos fiscales, es tratada de forma diferente según cuál sea el origen de las rentas de la misma. Así podemos suponer dos unidades familiares formadas exclusivamente por los cónyuges y cuyas rentas son:

FAMILIA A	FAMILIA B
Rendimientos trabajo: Cónyuge Y: 1.125.000 pts Cónyuge X: 849.000 pts Gastos deducibles: Cónyuge Y: Seguridad Social: 67.500 pts 5% rdos íntegros: 56.250 pts Cónyuge X: Seguridad Social: 50.940 pts 5% rdos íntegros: 42.450 pts Rendimientos capital inmobiliario de una vivienda en régimen de gananciales: 100.000 ptas.	Rendimientos trabajo: Cónyuge Y: 1.974.000 Cónyuge X: 0 Gastos deducibles: Cónyuge Y: Seguridad Social: 118.440 pts 5% rdos íntegros: 98.700 pts Cónyuge X: 0 Rendimientos capital inmobiliario de una vivienda en régimen de gananciales: 100.000 pts

Si ambas unidades familiares no renuncian a la tributación individual, la cuota íntegra es muy diferente en ambos casos, y el pago final del impuesto también lo es, ya que aunque el total de la renta familiar es el mismo el origen de la misma no lo es. Así efectuando los cálculos correspondientes puede observarse que dos familias con igual volumen de rentas obtenidas en un caso por dos trabajadores y en otro por uno solo, en el primer caso la unidad familiar tiene una cuota íntegra que representa el 10,24% de su base imponible, mientras que en el segundo caso dicha cuota supera el 14%³³.

El segundo elemento del impuesto que debe ser tomado en cuenta en el tema que nos ocupa es la existencia de un conjunto de deducciones de tipo familiar que tratan de hacer de este tributo un impuesto de carácter personal y aligerar la carga fiscal de aquellas unidades familiares con un número de miembros determinado. Estas deducciones han ido cambiando en el tiempo y parece oportuno recoger en las páginas que siguen cuál ha sido el comportamiento y la situación actual de las mismas que se concretan en: deducción por descendientes; por ascendientes; por ascendientes o descendientes invidentes, inválidos y mutilados; y por gastos de custodia de hijos.

³³ Se ha utilizado para este cálculo la tarifa correspondiente al año fiscal 1993, liquidable en 1994.

– Cuando obtengan rentas superiores al SMI garantizado para mayores de 18 años en el período impositivo.

Esta deducción ha experimentado pocos cambios en los últimos años ya que se ha pasado de una cuantía de 19.000 por cada descendiente en 1990 a 20.000 en 1994, tal y como puede observarse en el cuadro 25. De los cambios producidos durante los últimos años, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos

Generales del Estado para 1995, la única modificación que podríamos resaltar es la relativa al aumento en el nivel de rentas exigido cuando se trata de descendientes que aun conviviendo con el contribuyente obtienen rentas. Sin embargo, en la Ley 41/1994 de Presupuestos Generales del Estado para 1995 –año fiscal de 1994– se ha modificado esta deducción introduciendo una variación en la misma, en función del número de hijos, tal como se ha señalado más arriba.

Cuadro 25
DEDUCCIONES POR HIJO A CARGO EN EL IRPF. 1990-1994 (año fiscal)

ANÑO	CUANTIA	LIMITE
1990	19.000 pts por hijo o descendiente soltero que conviva con el contribuyente	No se aplica a: mayores de 30 años, salvo disminuidos; que formen parte de otra unidad familiar salvo ingresos <648.900 pts; ingresos >130.000 y no formen uf.
1991	20.000 pts por hijo y descendiente soltero que conviva con el contribuyente	No se aplica a: mayores de 30 años salvo disminuidos; formen parte de otra unidad familiar salvo ingresos <681.000 pts; ingresos >136.500 pts y no ninguna uf.
1992	20.000 pts por hijo y descendiente soltero que conviva con el contribuyente	No se aplica a: mayores de 30 años salvo disminuidos; ni a los que obtengan rentas anuales superiores al SMI
1993	20.000 pts por hijo o descendiente soltero que conviva con el contribuyente	No se aplica a: mayores de 30 años salvo disminuidos; ni a los que obtengan rentas superiores al SMI.
1994	20.000 pts por el 1.º y 2.º 25.000 pts por el 3.º 30.000 pts por el 4.º y siguientes	No se aplica: a mayores de 30 años salvo disminuidos; ni a los que obtengan rentas superiores al SMI:

Este beneficio fiscal ha generado unos ingresos que dejan de ser percibidos por la Administración³⁴ que se recogen en el cuadro 26, y cuya cuantía ascendía en 1992 a 172.516 mi-

llones de pesetas. Es importante observar cómo se ha producido en el citado año un descenso de la cuantía total y en la cuantía media deducida debido fundamentalmente al descen-

³⁴ Siendo muy riguroso no es posible hablar de gastos fiscales por este concepto, ya que no se incluyen como tales en el Presupuesto de gastos fiscales que cada año acompaña a los Presupuestos Generales del Estado, lo que nos impide tener datos más actualizados. Quizá una posible explicación a esta no consideración de las deducciones familiares como gastos fiscales sea que el concepto de gasto fiscal existente en España en la actualidad es el de «subsidios o incentivos fiscales que constituyen distanciamientos de la estructura fiscal normal del impues-

to» (EDO, V. PABLOS, L. y VALIÑO, A. (1988), y las deducciones de carácter familiar, con la única excepción de los gastos por custodia de hijo a cargo, se considera que forman parte de la estructura fiscal normal del impuesto, al ser éste un impuesto de carácter personal. No obstante cabría pensar en la necesidad de una reconsideración de todo ello ya que parece necesario que estos beneficios fiscales aparezcan en el presupuesto de gastos fiscales cada año.

so en el número de hijos. Es preciso destacar, igualmente, que casi el 45% de los declarantes se benefician de esta deducción, que considerada en valores medios supone un gasto deducible anual de 31.128 pesetas, lo que equivale a un beneficio fiscal diario de 85 pesetas.

Cuadro 26
DEDUCCION POR DESCENDIENTES
SOLTEROS QUE CONVIVAN CON
EL SUJETO PASIVO (*)

	1990	1991	1992
CUANTIA (millones pts).	174.243	182.554	172.516
CUANTIA MEDIA DEDUCIDA	33.346	33.994	31.128
TOTAL DECLARANTES EN LA PARTIDA	5.225.164	5.370.044	5.542.142
% SOBRE EL TOTAL DE DECLARANTES	47,60%	46,35%	44,90%

(*) Esta deducción fue denominada, hasta 1992, deducción por hijos. A partir de dicha fecha abarca a cualquier tipo de descendiente que conviva con el sujeto pasivo.

Fuente: Agencia Estatal Tributaria. Estadísticas del IRPF.

En el cuadro 27 se recoge el importe de la misma y sus declarantes por tramos de renta, y puede comprobarse cómo tanto el importe de la partida (%) como el número de beneficiarios presentan su máximo nivel en el tramo correspondiente a 2-3 millones de pesetas, donde se concentra el 25,97% del importe total de la partida y el 25,59% de los declarantes de la misma. Por su parte es el tramo comprendido entre 10 y 25 millones el que presenta una cuantía media deducible más elevada 34.845 pesetas.

b) Deducción por ascendientes

Por cada ascendiente que conviva con el sujeto pasivo que no tenga rentas superiores al SMI para mayores de 18 años en el período impositivo se podía efectuar una deducción de 15.000 pesetas hasta la aprobación de la Ley

Cuadro 27
IMPORTE DE LA PARTIDA DE
DEDUCCION POR DESCENDIENTES
Y DECLARANTES DE LA MISMA
POR TRAMOS DE RENTA. 1992

Tramo BI en millones	% sobre el total de la partida	% de declarantes de la partida	Cuantía media de la deducción
Hasta 0,5 ...	0,24	0,37	20.234
0,5-1	7,15	8,56	25.986
1-1,5	22,07	22,44	30.621
1,5-2	19,41	19,13	31.584
2-3	25,97	25,59	31.591
3-5	11,53	16,85	32.392
5-10	6,42	5,98	33.425
10-25	1,06	0,95	34.845
25-100	0,10	0,09	34.096
+ de 100 ..	0,00	0,00	30.608
TOTAL	100	100	31.128

Fuente: Agencia Estatal Tributaria. Estadísticas del IRPF.

de Presupuestos Generales del Estado para 1995, que eleva dicha cuantía hasta las 15.500 para el ejercicio fiscal de 1994. Cuando la edad del ascendiente fuese igual o superior a 75 años dicha deducción estaba establecida en 30.000 pts y ha pasado a fijarse en 31.000 ptas.

Esta deducción por ascendientes ha experimentado ligeras modificaciones respecto a ejercicios fiscales anteriores, no tanto en la cuantía como en la posibilidad de introducir un límite de edad a partir del cual se duplica la cuantía de la deducción.

La cuantía total de deducciones efectuadas ascendía en 1992 a un total de 19.939 millones de pesetas —cuadro 29—. Es difícil establecer comparaciones con las cifras de años precedentes ya que en este ejercicio cambia el contenido de dicha deducción por ascendientes y se establece la diferenciación entre aquellos con edad inferior y superior a 75 años.

Cuadro 28
DEDUCCIONES POR
ASCENDIENTES QUE CONVIVAN
CON EL CONTRIBUYENTE

AÑO	CUANTIA
1990	14.300 pts por cada ascendiente con ingresos inferiores a 648.900
1991	115.000 pts por cada ascendiente con ingresos inferiores 13,1
1992 1993	15.000 pts por cada ascendiente menor de 75 años 30.000 pts por cada ascendiente igual o mayor de 75 años No se aplica si el ascendiente recibe rentas superiores al SMI
1994	15.500 por cada ascendiente menor de 75 años 31.000 pts por cada ascendiente igual o mayor de 75 años No se aplica si el ascendiente recibe rentas superiores al SMI

Cuadro 29
DEDUCCION POR ASCENDIENTES
1990-1992

	1990	1991	1992
CUANTIA (millones pts)	11.018	11.481	< 75 años 7.565 > 75 años 12.374
CUANTIA MEDIA DEDUCIDA	16.068	16.536	< 75 años 17.038 > 75 años 28.650
TOTAL DECLARANTES EN LA PARTIDA	635.702	649.365	< 75 años 444.042 > 75 años 431.913
% SOBRE EL TOTAL DE DECLARANTES	6,24	5,99	< 75 años 3,59 > 75 años 3,49

Fuente: Agencia Estatal Tributaria. Estadísticas del IRPF.

Si se observa, al igual que en el caso anterior, la distribución de esta deducción así como los declarantes por tramos de renta puede comprobarse (cuadro 30) que es el tramo comprendido entre 1-1,5 millones el que acumula la mayor parte del total de esta deducción (33,06%) para los menores de 75 años y el correspondiente a 2-3 millones (28,42%) para el caso de mayores de 75 años. El mayor importe medio de deducción corresponde a los mismos tramos anteriormente señalados siendo dicha deducción media de 17.594 y 29.378 pesetas respectivamente.

Cuadro 30
IMPORTE DE LA PARTIDA DE
DEDUCCION POR ASCENDIENTES
Y DECLARANTES DE LA MISMA
POR TRAMOS DE RENTA. 1992

Tramo BI en millones	% sobre el total de la partida	% de declarantes de la partida	Cuántia media de la deducción
MENORES DE 75 AÑOS			
Hasta 0,5 ..	0,78	0,79	16.924
0,5-1	12,39	12,40	17.019
1-1,5	33,06	32,02	17.594
1,5-2	22,21	22,10	17.118
2-3	21,04	21,60	16.595
3-5	8,56	8,97	16.257
5-10	1,74	1,88	15.785
10-25	0,16	0,18	15.591
25-100	0,01	0,01	14.957
+ de 100 ..	0,00	0,00	15.000
TOTAL	100	100	17.038
MAYORES DE 75 AÑOS			
Hasta 0,5 ..	0,49	0,56	24.836
0,5-1	6,90	7,77	25.443
1-1,5	20,68	20,86	28.408
1,5-2	22,34	21,87	29.266
2-3	28,42	27,72	29.378
3-5	16,48	16,40	28.781
5-10	4,10	4,19	28.015
10-25	0,51	0,54	27.010
25-100	0,03	0,03	25.175
+ de 100 ..	0,00	0,00	22.500
TOTAL	100	100	28.650

Fuente: Agencia Estatal Tributaria. Estadísticas del IRPF.

c) Deducción por descendientes o ascendientes invidentes, inválidos o mutilados

Por cada sujeto pasivo y, en su caso, por cada descendiente soltero o cada ascendiente, cualquiera que sea su edad, que dependa del mismo, siempre que en el caso de estos últimos no tengan rentas anuales superiores al SMI garantizado para mayores de 18 años, que sean invidentes, mutilados o inválidos, físicos o psíquicos, congénitos o sobrevenidos en grado superior al 33% se podía deducir la cuantía de 52.000 pts, elevándose a 54.000 pesetas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. La aplicación de esta deducción procederá igualmente cuando la persona afectada por la minusvalía esté vinculada al sujeto pasivo por razones de tutela o acogimiento no remunerado y se den las circunstancias anteriores.

Esta deducción se aplica además de otras deducciones familiares que pudieran corresponderle, por ejemplo por descendientes, etc.

La cuantía de esta deducción —cuadro 31— ha aumentado ligeramente en los últimos ejercicios fiscales.

d) Deducción por gastos de custodia de hijos con edad inferior a tres años

Esta deducción no existía con anterioridad a 1992, se trata de la posibilidad de deducir un 15% de las cantidades satisfechas por la custodia de los hijos menores de tres años durante el período impositivo siempre que:

a) Los padres trabajen fuera del domicilio familiar.

b) El sujeto pasivo no tenga rendimientos netos superiores a los 2.000.000 de pesetas

**Cuadro 31
DEDUCCIONES POR
ASCENDIENTES Y DESCENDIENTES
INVALIDOS**

1990	47.600 pesetas e incluye personas vinculadas por tutela o acogimiento no remunerado. El límite de ingresos es de 130.000 pesetas.
1991	50.000 pesetas e incluye personas vinculadas por tutela o acogimiento no remunerado. El límite de ingresos es de 136.500
1992	50.000 pesetas. No se aplica por descendiente soltero, ascendiente o persona vinculada con renta anual superior al SMI
1993	52.000 pesetas. No se aplica por descendiente soltero, ascendiente o persona vinculada con renta anual superior al SMI.
1994	54.000 pesetas. No se aplica por descendiente soltero, ascendiente o persona vinculada con renta anual superior al SMI.

anuales (en tributación conjunta 3.000.000 de pesetas).

Para poder realizar esta deducción se requiere justificación documental adecuada.

Esta deducción no ha sido modificada en los dos años que lleva en vigor. El importe total de esta partida ascendía en 1992 a 1.329 millones de pesetas —cuadro 32—, siendo tan sólo el un 0,92 de los declarantes los que se benefician de esta deducción fundamentalmente debido a la limitación de rentas establecida como límite para tener derecho a la misma.

Por tramos de renta es el comprendido entre 1 y 1,5 millones el que absorbe un porcentaje mayor (37,72%) siendo el tramo superior 2 a 3 millones donde se produce la deducción media más elevada, 12.864 pesetas.

Cuadro 32
DEDUCCION POR CUSTODIA DE
HIJOS MENORES DE 3 AÑOS 1992

	1992
CUANTIA (millones pts)	1.329
CUANTIA MEDIA DEDUCIDA	11.656
TOTAL DECLARANTES EN LA PARTIDA.	114.030
% SOBRE EL TOTAL DE DECLARANTES.	0,92

Fuente: Agencia Estatal Tributaria. Estadísticas del IRPF.

Cuadro 33
IMPORTE DE LA PARTIDA DE
DEDUCCION POR CUSTODIA DE
HIJOS MENORES DE 3 AÑOS, 1992

Tramo BI en millones	% sobre el total de la partida	% de declarantes de la partida	Cuántia media de la deducción
Hasta 0,5 ...	0,25	0,31	9.644
0,5-1	9,99	12,42	9.378
1-1,5	37,72	39,09	11.249
1,5-2	37,44	34,96	12.484
2-3	14,54	13,20	12.864

Fuente: Agencia Estatal Tributaria. Estadísticas del IRPF.

2.2. Otras prestaciones sociales.
Ayuda a vivienda

El Sector Público en España ofrece una serie de ayudas a la familia que consisten en ciertos beneficios que, sin ser prestaciones directas de carácter dinerario, permiten a la unidad familiar aligerar sus cargas económicas. Este es el caso de las reducciones en los precios de ciertos servicios cuando la familia es considerada como numerosa —actualmente tres o más hi-

³⁵ El concepto de familia numerosa se ha visto modificado en la disposición final cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la que se señala que será considerada como tal aquella que tenga tres o más hijos. Su desarrollo reglamentario aún no se ha producido.

jos ³⁵— en determinados servicios públicos, como por ejemplo, en los transportes terrestres interurbanos; el acceso casi gratuito a la enseñanza pública o concertada a servicios de guardería ³⁶; la obtención de becas para el estudio o la adquisición de material escolar en función del nivel de renta de la unidad familiar, etc.

Dentro de estas ayudas ofrecidas fuera del sistema de la seguridad social, merecen especial referencia las ayudas para acceder a una vivienda, ya que el coste de las mismas ha experimentado un fuerte crecimiento durante los últimos años afectando considerablemente a la renta familiar.

La política pública de vivienda ha tendido a encaminarse en España en los últimos años hacia la solución del problema de acceso. La etapa expansiva del ciclo inmobiliario correspondiente al período 1986-1990, llevó a que la relación entre el precio medio de venta de mercado de una vivienda de 75m² útiles y la renta familiar media de una familia monosalarial pasase de suponer 3,41 de dicha renta hasta una relación de 5,45 en 1991, descendiendo a 4,92 en 1993 —cuadro 34.

Los precios más altos, unidos a los tipos de interés vigentes en el mercado, dieron lugar a que el esfuerzo necesario para acceder a una vivienda, pasase de suponer el 35,3% de la renta familiar monosalarial media en 1986 hasta el 59,2% en 1992, una vez deducidos los impuestos, esfuerzo que ha retrocedido hasta el 49,4% en 1993. En este mismo año si la vivienda a adquirir era de protección oficial, el esfuerzo de acceso para una vivienda familiar se situaba en el 17,4% de la renta familiar.

³⁶ Sin embargo, para el acceso a la enseñanza pública o concertada no se considera prioritario el número de miembros de la unidad familiar, sino otros elementos tales como la proximidad del domicilio familiar al centro o la renta familiar total.

Cuadro 34
RENDA FAMILIAR Y PRECIO DE LA
VIVIENDA EN ESPAÑA. 1985-1993

	Precio/ renta anual (vivienda libre)	Precio/ renta anual (VPO)	Esfuerzo neto para primer acceso (%)	
			Vivienda libre	VPO
1985	3,41	2,89	35,3	14,8
1986	3,93	2,81	38,1	14,1
1987	4,39	2,73	42,1	15,5
1988	5,35	2,64	51,5	16,8
1989	5,32	2,50	58,4	16,0
1990	5,45	2,48	59,2	15,9
1991	4,99	2,43	50,4	16,4
1992	4,92	2,99	49,4	17,4
1993	4,92	2,49	49,4	11,4

Fuente: RODRIGUEZ LOPEZ, J. (1993).

El acceso a las viviendas parece, pues, que resulta difícil cuando se habla de viviendas libres para familias con niveles de renta reducidos. Por ello, en las condiciones actuales del mercado inmobiliario las ayudas públicas resultan imprescindibles en esta área, aunque parecería razonable no pensar tanto en ayudas directas sino más bien en una política de reducción del coste del suelo con la finalidad de que exista una relación menos elevada entre el precio de venta y la renta familiar.

Pero, ¿qué tipo de ayudas públicas para acceder a la vivienda existen en España? Dejando fuera las ayudas indirectas de carácter fiscal, que no pueden ser consideradas como ayudas de carácter familiar ya que las mismas son iguales para cualquier sujeto pasivo cualquiera que sea la composición de su unidad familiar, las ayudas que podríamos denominar directas en materia de vivienda, entendidas éstas sólo en su dimensión de ayudas familiares, se concretan fundamentalmente en la existencia de una política de viviendas de protección oficial (VPO) y en la concesión de ayudas materializadas en forma de lo que se puede denominar financiación cualificada de la promoción privada.

Por lo que se refiere a las viviendas de Protección Oficial (VPO), hasta 1989 se podía tener acceso a las mismas con independencia del nivel de rentas del solicitante, sin embargo en 1989 se establece la limitación de ingresos de los potenciales beneficiarios en 5 veces el SMI según se recoge en el Real Decreto 1494/89.

En relación a la financiación cualificada ésta se materializa en la oferta de financiación a tipos inferiores a los del mercado para la promoción de viviendas por entidades privadas o personas físicas. Adicionalmente el Estado ofrece igualmente subsidios a la devolución de los préstamos que son función inversa del nivel de ingresos de los beneficiarios últimos de las viviendas. Las Comunidades Autónomas por su parte ofrecen subvenciones adicionales a fondo perdido.

Estas ayudas estatales se han ido poniendo en marcha a través de una serie de Planes que se inician con la aprobación del Real Decreto-ley 31/1978, en el que se establecía el concepto de «ayuda económica personal» destinada a facilitar el acceso a la vivienda de aquellas familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI.

Actualmente esta vigente el Plan correspondiente al período 1992-1995³⁷. La financiación de las actuaciones fijadas en el mismo son establecidas libremente, en su cuantía global de participación, por las entidades financieras con el Ministerio de Obras Públicas estableciéndose anualmente un tipo de interés denominado «tipo de convenio», con arreglo al cual las entidades intervinientes conciertan sus préstamos para las diversas actuaciones.

Sin embargo, para los beneficiarios finales del crédito, este tipo se ve aún reducido, gra-

³⁷ Para el conocimiento de los Planes que precedieron al actualmente vigente puede consultarse, entre otros, GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1992).

cias a la subsidiación personal que aplica el Ministerio de Obras Públicas dependiendo de la cuantía de la subsidiación, del tipo de actuación protegida y de los ingresos de aquéllos.

Los ingresos del beneficiario se miden a través del concepto denominado «Ingresos familiares ponderados» (IFP). Estos IFP son el resultado de multiplicar la base imponible familiar, expresada en número de veces el Salario Mínimo Interprofesional, por tres coeficientes que minoran dicha base:

a) El número de miembros integrantes de la familia.

b) El número de los que aportan ingresos no inferiores al 20% del total familiar.

c) La relación entre el módulo ponderado (precio máximo de venta en pts/m² útiles) más bajo de los cuatro establecidos para las distintas áreas geográficas en que se divide España y el aplicable a la zona en que se ubica la actuación objeto de financiación.

Por lo que a las condiciones de estos préstamos cualificados del Plan actualmente vigente se recogen en el cuadro 35. En el mismo se diferencia entre las ya citadas VPO y las de precio tasado. La figura de la vivienda de precio tasado nace en el Plan 1992-1995 y se trata de viviendas que sin tener la categoría de VPO son objeto de financiación cualificada, pudiendo venderse a un precio sensiblemente más elevado que las VPO. Para estas viviendas se financia tan sólo la adquisición pero no la promoción como ocurre con las VPO.

Cuadro 35
CARACTERISTICAS BASICAS DE LA FINANCIACION DE VIVIENDA EN EL PLAN 1992-1995

	Régimen especial	Régimen general	Precio tasado
Objeto de financiación	Promoción y adquisición de viviendas nuevas para ser cedidas en venta o alquiler. Superficie útil $\leq 90\text{m}^2$	Promoción y adquisición de viviendas nuevas para ser cedidas en venta o alquiler. Superficie útil $\leq 90\text{m}^2$	Adquisición de vivienda terminada usada o nueva
Beneficiarios últimos	Perceptores ingresos familiares ponderados $\leq 2,5$ SMI	Perceptores ingresos familiares ponderados $\leq 5,5$ SMI	Perceptores de ingresos familiares ponderados $\leq 5,5$ SMI
Precio máximo de venta	Módulo ponderado/m ² . util+60% del precio m ²	1,2 x módulo ponderado m ² util + 60% del precio m ²	1,5 módulo ponderado(1) o máximo valor legal si es protegida
Precio máximo de alquiler	5,5% del precio de venta	7,5% del precio de venta	70% del valor de tasación + 60% del de sus anexos
Cuantía máxima del préstamo	80% del precio de venta de la vivienda y 60% del de sus anexos	79,1% del precio de venta de la vivienda y 60% del de sus anexos	Superficie util $\leq 90\text{m}^2$ como $> 90\text{m}^2$ 11%
Tipo de interés al adquirente	5%	7,5% con IFP $\leq 3,5$ SMI 9,5% con IFP $\leq 4,5$ SMI 11% (solo 5 años) con IFP $\leq 5,5$ SMI	15 años
Plazo de amortización	20 años	15 años para venta 10 años para alquiler	Crecimiento anual del 3% acumulativo
Forma de amortización	Crecimiento anual del 1,5% acumulativo.	Crecimiento anual del 3% acumulativo	

Fuente: MEDINA, P. y LEVENFELD, G (1993).

3. PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

3.1. Aspectos metodológicos

Para llevar a cabo una comparación internacional de las políticas familiares en los países de la Unión Europea es necesario tener en cuenta los contextos sociales y culturales que en ocasiones son el origen de las diferentes políticas sociales y a su vez son, en parte, producto de las mismas.

Las concepciones dominantes en cada momento por lo que se refiere al papel de la familia, su carácter tradicional o no, el papel de las mujeres en la sociedad y su reciente incorporación al mercado de trabajo, explican el contraste en las medidas de política familiar y sus efectos son, por lo tanto, muy diferentes. Sin embargo, el objeto de las páginas que siguen es menos ambicioso y trata de presentar cuál es la realidad actual de las políticas familiares en Europa ³⁸. Para ello se utiliza el mismo esquema que para el caso de España, teniendo en cuenta cuál es el tratamiento fiscal de estas prestaciones sociales a la familia con la finalidad de conocer cuál es la cuantía real de la prestación.

Las importantes diferencias legales, incluso la terminología utilizada por los diferentes países, en sus sistemas de seguridad social, dificulta considerablemente cualquier comparación de las prestaciones familiares; sin embar-

go, en esta sección se recogen de forma esquemática, pero rigurosa, los principales aspectos de dichas prestaciones sociales, de forma que permiten una clara comparación con las existentes en nuestro país.

3.2. Prestaciones sociales por hijo a cargo

Durante los primeros años de la década de los ochenta, el crecimiento económico experimentado en los Estados de la Unión Europea fue muy lento, teniendo lugar una mejoría en la segunda mitad del decenio y por último una recuperación con el comienzo de la década de los noventa. El comportamiento de los indicadores económicos –alto desempleo, crecimiento del déficit público, etc.– ha hecho muy difícil en algunos países –España, entre ellos– ampliar o mantener los sistemas de protección social. Junto a esta situación económica desfavorable aparecen otros rasgos comunes del período: envejecimiento de la población y claro descenso de la tasa de natalidad –cuadro 36– que han tenido y tendrán en el futuro, efectos negativos sobre los diferentes sistemas existentes de protección social en Europa.

Tal y como puede comprobarse en el cuadro 36 la tasa de natalidad ha experimentado, estos últimos años, un claro descenso en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea. Concretamente España se sitúa por debajo de media y en los niveles más bajos de Europa (9,9), al igual que ocurre con Italia (9,4); Alemania (9,8) o Grecia (9,8) –gráfico 1.

³⁸ Acaba de finalizar una investigación sobre «La actividad Económica y la protección social» en seis países comunitarios entre la Comisión y el Instituto francés CERC, estudio en el que la autora de este dictamen se ha ocupado de la parte correspondiente a España. En dicho trabajo se tienen en cuenta, para explicar las diferencias

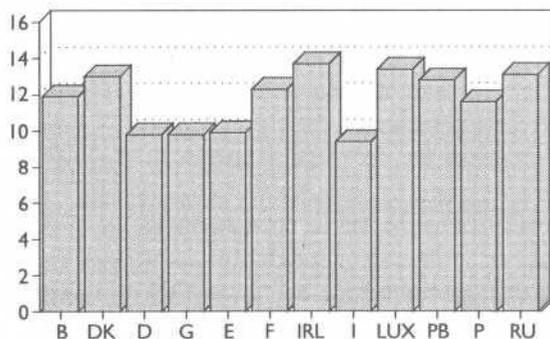
entre las distintas situaciones existentes en los países, en cuanto a su nivel de protección social se refiere, y algunos efectos económicos del mismo sobre la actividad laboral, aspectos de tipo social y cultural lo que sirve para entender más claramente algunas de dichas diferencias, Commission [1994 a)].

Cuadro 36
TASA DE NATALIDAD EN LOS
PAISES DE LA UNION EUROPEA
POR 1.000 HABITANTES

	1988	1990	1991	1993
Bélgica	12,0	12,1	12,5	11,9
Dinamarca	11,5	12,0	12,5	13,0
Alemania	11,0	11,0	10,4	9,8
Grecia	10,7	10,0	10,1	9,8
España	10,7	10,4	10,1	9,9
Francia	13,8	13,5	13,3	12,3
Irlanda	15,3	14,7	15,0	13,7
Italia	10,1	9,9	9,8	9,4
Luxemburgo	12,3	12,4	12,9	13,4
Países Bajos	12,6	12,7	13,2	12,8
Portugal	11,9	12,0	11,8	11,6
Reino Unido	13,8	13,6	13,7	13,1

Fuente: Estadísticas Básicas de la Comunidad. EUROSTAT.

Gráfico I
TASA DE NATALIDAD EN LOS
PAISES DE LA UNION EUROPEA,
1993



Las medidas adoptadas por los Estados miembros para atender esta nueva situación han sido muy diferentes, variando considerablemente entre las tomadas por los países más avanzados del norte, con sistemas de seguridad social más desarrollados, y los países del sur

³⁹ En Francia, por ejemplo, la prestación por hijo a cargo en el caso de tres hijos, equivale a algo más del 30% del

con sistemas más débiles y en fase aún de la ampliación y mejora de los mismos.

Sin embargo, a pesar de esta situación económica y social tan desfavorable, la preocupación por el fuerte descenso de la natalidad en Europa ha llevado a la introducción, por parte de algunos Estados miembros, de una serie de mejoras e incrementos en las prestaciones familiares, materializadas éstas, fundamentalmente, en las ayudas por hijo a cargo y por maternidad. En Francia, por ejemplo, se ha tendido a fomentar la aparición de la familias de tres y más hijos, incrementándose las cuantías de las prestaciones familiares —asignación por hijo a cargo— en 1980 y 1981, pleno período de recesión económica³⁹. En Bélgica también se introdujeron importantes reformas en 1981 y 1989, en un sistema que ya era de los más generosos de Europa, aumentando las prestaciones a medida que el número de hijos crecía.

Igualmente en algunos de los países menos desarrollados de la Unión Europea también se introdujeron mejoras en las ayudas familiares, pero con objetivos muy diferentes. Mientras en los países con sistemas más desarrollados —Francia y Bélgica, por ejemplo— dichas reformas tenían como objetivo prioritario ayudar a elevar la tasa de natalidad, en los países con sistemas más débiles se trataba de prestar ayuda a las familias con escasez de recursos. Por ejemplo éste es el caso de Irlanda, Grecia o incluso España, donde las reformas introducidas en 1990, al establecer la necesidad de no superar un límite de rentas para tener derecho a las prestaciones por hijo a cargo, junto con la creación de las prestaciones no contributivas, muestran claramente que la política de protección a la familia está centrada en las familias con niveles de rentas muy reducidos y no se trata en absoluto de una política natalista, a pesar de la baja tasa de natalidad exis-

salario mínimo, mientras que es España dichas prestaciones son ligeramente superiores al 5% de dicho salario.

tente en España, sino que se trata más bien de una política de carácter asistencial.

En todos los países del ámbito de la Unión Europea existe este tipo de prestación social por hijo a cargo, sin embargo, estas prestaciones son muy diferentes, tanto en su cuantía como en los requisitos para tener derecho a las mismas tal y como se comprueba en los cuadros que siguen.

En todos los países de la Unión Europea se fija un límite a la edad del hijo para generar derecho a esta prestación. Dicho límite varía entre los 15 años de Portugal y los 25 de Dinamarca. Sin embargo, en 7 de los 12 países la edad máxima es la de 18 años, que es la establecida en España. En 9 países se introducen cambios en la edad en función de la actividad que desarrolla el hijo, tan sólo España, Dinamarca e Italia no establecen diferencia alguna en la edad de referencia. Así, por ejemplo, en Portugal, Países Bajos, Reino Unido, etc., la edad se eleva para los estudiantes inscritos en Formación Profesional. Igualmente la invalidez de los hijos aparece como el tercer elemento a tener en cuenta a la hora de establecer la edad en 8 países; éste es el caso de España, Bélgica o Italia, entre otros, incluso eliminándose el límite de edad en algunos casos -Italia, Luxemburgo o España.

La cuantía de la prestación por hijo a cargo varía considerablemente de un país a otro, y en la mayor parte de ellos dicha prestación varía en función del número de hijos (cuadro 38), tan sólo en Dinamarca, España y Portugal la cuantía es fija. El número de hijos juega un papel clave en Francia, donde el primer hijo no percibe una prestación específica, sino que existe lo que se denomina «prestación por joven hijo» (APFJ) que son 201 ecus por mes y por hijo. Esta prestación se percibe desde el 4 mes de embarazo hasta los 3 meses del niño, sin condición de recursos y hasta los 3 años del niño bajo condición de recursos. La cuantía percibida por el segundo hijo es de 140 ecus,

Cuadro 37 PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN LA UNION EUROPEA. LIMITE DE EDAD. 1993

Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Hasta los 25 años para: FP, estudiantes y aquellos que viven con los padres. - Hasta 21 años para: inválidos.
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 25 años.
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Hasta los 21 para: inscritos en FP y parados con rentas inferiores a 204 ecus/mes.
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Hasta 24 años para: estudiantes. - Inválidos: sin límite de edad si lo eran al cumplir los 18 años,
España	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Inválidos: sin límite de edad.
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Hasta 20 años para: inscritos en FP o aprendizaje si su remuneración es inferior al 55% del SMI; estudiantes e inválidos.
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 16 años. - Hasta 18 años para: estudiantes e inválidos.
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Inválidos: sin límite de edad.
Luxemburgo	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 18 años. - Hasta 27 años: para inscritos en FP y estudiantes. - Inválidos: sin límite de edad.
Países B	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 17 años. - Hasta 24 años para: Inscritos en FP.
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 15 años. - Hasta 25 años para: inscritos en FP y estudiantes. - En ciertos casos de invalidez se prolonga 3 años.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> - Menores de 16 años. - Hasta 19 años para: inscritos en FP.

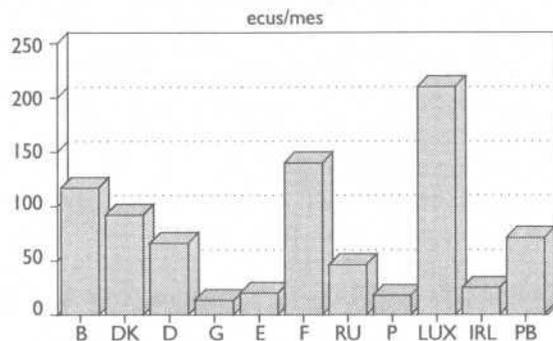
mientras que por el tercero ésta pasa a 319 ecus, es decir más del doble que por el segundo.

La prestación más generosa es la ofrecida por Francia y las más reducidas las prestadas por España y Portugal.

Cuadro 38
PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN LA UNION EUROPEA. CUANTIA DE LA PRESTACION EN ECUS POR MES, 1993

Bélgica	1.º hijo: 63 ecus 2.º hijo: 117 ecus 3.º hijo: 117 ecus	Reino Unido	1.º hijo: 56 ecus Por cada uno mas: 46 ecus
Dinamarca	1.º hijo: 92 ecus	Portugal	Cada hijo: 17,68 ecus
Alemania	1.º hijo: 36 ecus 2.º hijo: 66 ecus 3.º hijo: 112 ecus 4.º hijo: 122 ecus	Italia	La prestación es función inversa de la renta de la familia y directa del número de miembros de la misma.
Grecia	1.º hijo: 3,86 ecus 2.º hijo: 13,3 ecus 3.º hijo: 30 ecus 4.º hijo: 36 ecus Por cada uno más: 3,74 ecus	Luxemburgo	1.º hijo: 78 ecus 2.º hijo: 210 ecus 3.º hijo: 425 ecus Por cada uno más: 216 ecus
España	Cada hijo: 20 ecus	Irlanda	1.º a 3.º hijo: 25 ecus Por cada uno mas: 29 ecus
Francia	1.º hijo: Ver texto. 2.º hijo: 140 ecus 3.º hijo: 319 ecus 4.º hijo: 498 ecus 5.º hijo: 677 ecus 6.º hijo: 856 ecus Por cada uno más: 179 ecus	Países Bajos	1.º hijo: 60 ecus 2.º hijo: 71 ecus 3.º hijo: 75 ecus 4.º hijo: 82 ecus 5.º hijo: 86 ecus 6.º hijo: 89 ecus 7.º hijo: 91 ecus 8.º hijo: 94 ecus

Gráfico 2
CUANTIA DE LA PRESTACION POR EL SEGUNDO HIJO



Estas cuantías se modulan en algunos países teniendo en cuenta otros aspectos tales como la invalidez del hijo a cargo; la renta de la familia, éste es el caso de Portugal, Italia, Grecia, Alemania y España, o la edad de los hijos como es el caso de Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo y Países Bajos (cuadros 39 y 40).

Cuadro 39

**PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN LA UNION EUROPEA.
MODULACION DE LA CUANTIA EN FUNCION DE LA RENTA FAMILIAR. 1993**

Dinamarca	- A partir del 2.º hijo la prestación depende de la renta familiar. Hay una reducción progresiva hasta los 36 ecus para cada hijo siguiente si la renta anual del beneficiario y su cónyuge sobrepase los 13.563 ecus o 9.688 para padre sólo.
Grecia	- Reducción progresiva a medida que aumenta la renta familiar bruta. Si la renta anual supera los 8.238 ecus las prestaciones son las siguientes: 1.º hijo: 2,62 ecus 2.º hijo: 8,61 ecus 3.º hijo: 8,61 ecus 4 hijo: 24 ecus
España	- No hay derecho a la prestación si la renta familiar supera los 6.673 ecus. Este techo se aumenta en un 15% por cada hijo a partir del segundo.
Italia	- Se establecen en función inversa de la renta y directa con el número de miembros de la familia
Portugal	- Si la renta de la familia es inferior a una vez y media el SMI la cuantía mensual para el tercer hijo y los siguientes es de 18,75 ecus por hijo.
RU; PB; LUX; IRL; F; DK, y B	- No existe modulación

Cuadro 40

**PRESTACIONES POR HIJO A CARGO EN LA UNION EUROPEA.
MODULACION DE LA CUANTIA EN FUNCION DE LA EDAD. 1993**

Bélgica	- Suplemento en función de la edad: Hijo de 6 años o menos: 22 ecus Hijo de 12 años o menos: 34 ecus Hijo de 16 años o menos: no inválido: 35 ecus; si es inválido: 41 ecus
Dinamarca	- Hijo de 0 a 6 años: 92 ecus/mes - Hijo entre 7 y 18 años: 71 ecus/mes
Francia	- Se incrementa la prestación para los hijos mayores de 10 años: 39 ecus. - Para mayores de 15 años: 70 ecus, excepto para las familias de menos de 3 hijos
Luxemburgo	- A partir de los 6 años: 12,66 ecus - A partir de los 12 años: 38 ecus
Países B	- Hijos entre 0 y 5 años: 70% de la base - Hijos entre 12 y 17 años: 130% de la base - Hijos entre 18 y 24 años: 100% de la base
D; G; E; IRL; I; P, y RU.	- No existe modulación

3.3. Prestaciones por maternidad

A pesar de estas mejoras en las prestaciones por hijo a cargo, las prestaciones familiares que han sido objeto de una mayor atención durante la década de los ochenta han sido las prestaciones por maternidad. La razón de ello está en el hecho de que las prestaciones familiares consideradas en su conjunto, no tienen como único objetivo el aumento de la tasa de natalidad, sino que también se trata, a través de las mismas, de mejorar la situación de la mujer, muy recientemente incorporada al mercado de trabajo, para permitirle combinar más fácilmente las responsabilidades familiares y profesionales. Por ello en muchos Estados miembros se ha ampliado el período del subsidio de maternidad, éste es el caso de Francia (1980), Dinamarca (1981 y 1984), Portugal (1984), España (1989) y los Países Bajos (1990).

La Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992⁴⁰ invitaba a garantizar una protección social apropiada a las trabajadoras que se encuentran embarazadas tanto durante el embarazo como después del mismo para que las mismas puedan hacer compatible su actividad profesional con el cuidado de sus hijos. La Directiva del Consejo 92/85/CEE⁴¹, relativa a la aplicación de medidas para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo de la mujer embarazada o en período de lactancia, establece, entre otras materias, unos requisitos a los estados miembros en lo que se refiere al permiso de maternidad, fijando un período mínimo de baja por maternidad de 14 semanas ininterrumpidas, distribuidas antes y/o después del

parto, con arreglo a las legislaciones o prácticas nacionales (artículo 8). Este permiso debe incluir un descanso obligatorio de como mínimo dos semanas, distribuidas antes y/o después del parto, con arreglo a las legislaciones y/o prácticas nacionales. Todos los países comunitarios cumplen este requisito, incluso en algunos casos el período de descanso es superado al fijado en la citada Directiva.

Las prestaciones por maternidad en los estados de la Unión Europea se concretan fundamentalmente en dos: el descanso por maternidad y las prestaciones.

Por lo que se refiere al descanso por maternidad (cuadro 41) la duración del mismo varía considerablemente de un país a otro oscilando entre las 28 semanas de Dinamarca y las 13 de Portugal.

Sin embargo es importante comparar este período de descanso con la prestación ofrecida durante el mismo. Así puede observarse cómo, en el caso de Dinamarca, la larga duración de la misma parece verse compensada por la reducida cuantía de dichas prestaciones que para una trabajadora que percibe un salario medio está en el 73% de dicho salario, la prestación más baja de todos los Estados de la Unión. Por el contrario, la prestación más generosa es la que se ofrece en Portugal, el 124% del salario medio, teniendo a su vez la duración más corta.

En algunos países se establecen períodos diferentes según el número de hijos. Así, por ejemplo, en el caso de Francia el descanso por

⁴⁰ Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y políticas de protección social (92/442/CEE). Diario Oficial de las Comunidades Europeas n.º L 245/49.

⁴¹ Directiva 92/85/CEE del Consejo relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la mujer embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Di-

rectiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/C). Diario Oficial de las Comunidades Europeas n.º L 348. 28-11-92. En dicha Directiva se establece en su Disposición final primera que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma, a más tardar dos años después de su adopción, es decir, 1994.

maternidad tiene una duración de 16 semanas para los dos primeros hijos, sin embargo a partir del tercer hijo dicho período se extiende hasta las 26 semanas.

Cuando el padre o la madre desea permanecer un período más largo de descanso maternal, las prestaciones sociales remuneradas casi desaparecen en la práctica totalidad de los países. Sólo algunos de ellos, Alemania, Bélgica, Italia y Francia, tienen prestaciones especiales para estos casos. En Alemania, por ejemplo, en 1986 se creo una prestación que, con cargo al presupuesto del Estado, se abona al progenitor que abandone, interrumpa o reduzca su actividad profesional (a menos de 19 horas por semana) para ocuparse de un hijo de corta edad. Desde 1 de enero de 1993 dicha prestación se abona hasta que el niño cumple 2 años. Igualmente en Francia existe, desde 1985, una excedencia remunerada por cuidado de hijos que se denomina «Subsidio parental de educación» (APE) para los padres y madres que tengan al menos 3 hijos y uno de ellos menor de 3 años. Para percibir esta prestación es necesario haber trabajado y cotizado a la seguridad social al menos 2 años de los 10 años anteriores al nacimiento y haber interrumpido la actividad laboral.

En la mayor parte de los países este descanso por maternidad, al menos parcialmente, puede ser tomado tanto por el padre como por la madre lo que demuestra claramente que se trata de una medida tendente a favorecer la incorporación de la mujer al mercado laboral y a hacer compatible la maternidad con el desarrollo de una actividad laboral.

Para tener acceso a estas prestaciones de maternidad, la casi totalidad de los Estados de la Unión Europea fijan unos requisitos —cuadro 42—, que van desde los 10 meses de cotización exigidos por Francia hasta la no exigencia de ningún período previo de cotización —Italia o Países Bajos—, aunque en este último

Cuadro 41
PRESTACIONES POR MATERNIDAD.
DURACION Y CUANTIA DE LA
PRESTACION DURANTE EL
DESCANSO POR MATERNIDAD

	% del salario neto medio	Duración
Bélgica	110/117	15 semanas
Dinamarca ...	73	28 semanas
Alemania	100	14 semanas
Grecia	100	15 semanas
España	75*	16 semanas
Francia	113	16/26 semanas
Irlanda	93	14 semanas
Italia	86	5 meses
Luxemburgo .	111	16 semanas
Países B.	100	16 semanas
Portugal	124	13 semanas
Reino Unido .	25/91	18 semanas

* Desde el 1 de enero de 1995 se eleva al 100%.
Fuente: Commission del Communautes (1993)

caso se exige que la mujer no estuviera embarazada en el momento de su afiliación, en cuyo caso sería el empresario el obligado al pago de la prestación por maternidad.

Por lo que a las prestaciones por maternidad se refiere que no están directamente relacionadas con el descanso por maternidad, hay que señalar que en todos los países de la Unión Europea se presta asistencia sanitaria a las mujeres embarazadas tanto durante el embarazo como durante el parto. Las condiciones para tener derecho a dicha asistencia varían de un país a otro pero en la casi totalidad se exigen los mismos requisitos que para tener derecho a la asistencia sanitaria en general. Por ejemplo, en el caso de Grecia se exige una cotización previa de al menos 50 días y en Dinamarca haber sido residente al menos durante 6 semanas.

Junto a estas prestaciones algunos países ofrecen otras ayudas con la finalidad de hacer compatible, a la mujer que ha tenido un hijo,

Cuadro 42
PRESTACIONES POR MATERNIDAD. CONDICIONES DE ACCESO. 1993

Bélgica	- Haber cotizado durante 6 meses.
Dinamarca	- Trabajadores dependientes: tener un período mínimo de 120 horas de trabajo durante las 133 semanas anteriores Trabajadores autónomos: tener una actividad profesional al menos durante 6 meses durante los 12 últimos, uno de los cuales debe de ser inmediatamente anterior al parto.
Alemania	- Haber cotizado durante 12 semanas entre el 10.º y el 4.º mes antes del parto.
Grecia	- 200 días de trabajo que hayan dado lugar a cotización durante los dos últimos años.
España	- Estar dado de alta a la Seguridad Social en el momento del parto. - Haber estado afiliado a la Seguridad Social al menos durante 9 meses antes del parto. - Haber cotizado durante 180 días en el año inmediatamente anterior al comienzo del descanso obligatorio o voluntario según el caso.
Francia	- Haber cotizado un período mínimo previo que se establece en función del SMI. - Estar afiliado a la Seguridad Social al menos durante 10 meses antes de la fecha del parto.
Irlanda	- Haber cotizado 39 semanas pagadas los 12 meses anteriores al comienzo del descanso o 39 semanas pagadas desde el comienzo del aseguramiento.
Italia	- Ninguna cotización previa
Luxemburgo	- Indemnización pecuniaria por maternidad: - Afiliación obligatoria durante 6 meses a lo largo del año anterior al parto. - Prestación por maternidad: - Un año de residencia y no tener derecho a la indemnización anterior.
Países B	- Ninguna condición previa.
Portugal	- Haber cotizado durante 6 meses de cotización.
Reino U.	- Indemnización por maternidad: - 26 semanas de cotización en el período de 52 semanas que se terminan 15 semanas antes del parto. - Prestación reglamentaria por maternidad: - Es pagada por el empresario a la trabajadora que ha estado empleada durante 2 años o más o 5 años a tiempo parcial.

su trabajo profesional con su vida familiar, adaptando las condiciones de trabajo a las necesidades familiares. Así se establecen un conjunto de medidas de carácter laboral que ordenan el tiempo de trabajo, reduciendo la jornada laboral para facilitar el cuidado de los hijos, o permitiendo la solicitud de excedencia durante un período determinado con reserva del puesto de trabajo. Este es el caso de Es-

paña, tal como se recogió anteriormente, donde las trabajadoras pueden optar por una reducción de jornada, con pérdida de parte de salario, pero manteniendo su empleo, o solicitar la excedencia por cuidado de hijos ya analizada. Por el contrario, en otros países -Reino Unido- no existe ninguna disposición legal en materia de excedencia por cuidado de hijos, remunerada o no remunerada.

3.4. Prestaciones familiares por muerte y supervivencia

3.4.1. Pensiones de viudedad

Las prestaciones derivadas de un derecho del trabajador a favor de la familia en el caso del fallecimiento de aquél varían mucho de unos países a otros, ya que en la mayor parte de los mismos el derecho a percibir esta prestación así como la cuantía de la misma dependen de las circunstancias personales de la mujer: edad, duración del matrimonio, número de hijos a cargo y el nivel de ingresos propios. En el cuadro 43 se recogen de una manera muy sintética, dada la diversidad existente en este tipo de prestación, los rasgos más característicos de la prestación por viudedad en cuanto se refiere a requisitos exigidos y cuantía de la misma.

La forma de cálculo de su cuantía varía considerablemente de un país a otro. En la mayor parte de los Estados miembros se calcula estableciendo un porcentaje sobre la pensión de jubilación: éste es el caso de Bélgica (80%); Italia y Portugal (60%), entre otros. España es el único país que utiliza un porcentaje sobre la base de cotización del fallecido para el cálculo de esta prestación. En general la cuantía real depende de cada caso concreto y por lo tanto la cuantía recibida puede variar considerablemente según las personas. Además en todos los países considerados esta prestación por viudedad está sometida a tributación, por lo que puede llegar a existir una clara diferencia entre la prestación bruta y neta. Sólo algunos países –Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia e Italia– ofrecen una tributación parcial de estas rentas.

Para conocer, comparativamente, cuál es el grado de protección real que ofrecen este tipo de prestaciones en los diferentes Estados miembros, es significativo recoger el ejemplo de una mujer con dos hijos a cargo cuyo ma-

Cuadro 43
PRESTACIONES POR MUERTE EN
LOS PAISES DE LA UNION
EUROPEA. VIUEDAD. REQUISITOS
DEL CONYUGE SUPERVIVIENTE

Bélgica	– Haber estado casado con el fallecido/a al menos un año, excepto si hay hijos a cargo. – Tener más de 45 años, o menos en caso de tener un hijo a cargo.
Dinamarca	– Ninguno.
Alemania	– Haber estado casado con el fallecido/a antes del 1 de julio de 1977.
Grecia	– Haber estado casado con el fallecido/a al menos durante 6 meses.
España	– Haber convivido de forma habitual con el fallecido/a.
Francia	– Estar el viudo/a bajo condición de recursos.
Irlanda	– La viuda no puede vivir maritalmente con un hombre.
Italia	– Haber estado casado con el fallecido/a.
Luxemburgo	– Haber estado casado con el fallecido/a al menos durante 1 año.
Países B	– Haber estado casado con el fallecido/a y tener hijo no casado a cargo, inválido
Portugal	– Haber estado casado al menos un año con el fallecido/a salvo si existen hijos a cargo. – Tener 35 años o menos.
Reino U.	– Tener 55 años para pensión completa y entre 45-55 para pensión reducida. Si la mujer es viuda con anterioridad a abril de 1988 tiene derecho a la pensión completa a la edad de 50 años, y reducida entre 40-50 años.

rido fallece a los 40 años, después de haber percibido desde los 20 años el salario industrial medio y de haber completado el período de cotización (Commission, 1994), para analizar

cuál es la cuantía de la pensión que recibe en relación al salario neto. En este caso, según se recoge en el cuadro 44 el nivel de la prestación varía entre el casi 90% del salario neto medio en Bélgica y más del 80% en España y menos del 50% en Portugal, e Italia.

Para el caso de una mujer mayor sin hijos a cargo las variaciones son similares. El nivel de prestación es inferior en todos los países a excepción de Italia y Portugal donde es más elevado y en Bélgica donde es igual. Sin embargo, la mayor diferencia se encuentra en España, donde se produce una disminución de casi el 50%.

Cuadro 44
PRESTACIONES DE VIUEDAD.
% DE LA PRESTACION EN
RELACION A LOS INGRESOS
MEDIOS NETOS

	Mujer de 30 años con dos hijos	Mujer de 50 años sin hijos
Bélgica	89	89
Dinamarca	67	67
Alemania	51	37
Grecia	59	54-66
España	82	49
Irlanda	58	36
Italia	47	56
Luxemburgo	77	69
Países B	69	49
Portugal	48	64
Reino U	53	31
Media UE	64	55

Nota: En Francia, que no se recoge en el cuadro, en el caso de una viuda de 30 años, las prestaciones representan el salario anterior durante 3 meses; posteriormente, un 73% del mismo durante un período que puede llegar a 3 años y un 33% a partir de entonces. En el caso de una viuda de 50 años, la prestación está sometida a condición de recursos. La media de la Unión deja fuera Francia.

Fuente: Commission (1994).

Por último, en todos los Estados de la Unión esta prestación se pierde en el momento en que el cónyuge superviviente contrae de

nuevo matrimonio, aunque en alguno de ellos la prestación se mantiene durante un cierto período —Bélgica la mantiene durante 12 meses a partir del nuevo matrimonio— y en otros países se da una «indemnización» equivalente a 1 ó 2 anualidades de pensión de viudedad —Italia, Alemania o Países Bajos.

3.4.2. Pensión de orfandad

La protección social de los hijos cuando se produce el fallecimiento del padre, de la madre o de ambos a la vez se articula de forma muy diferente en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Podría decirse que existen dos modelos (cuadro 45). En primer lugar aquellos países que integran estas prestaciones en las prestaciones familiares y ofrecen a través de las mismas una renta complementaria en el caso de fallecimiento del padre, la madre o de ambos, éste es el caso de Bélgica, Grecia y Portugal y el resto de países que disponen de una prestación específica para este tipo de situaciones, que en la mayor parte de los casos se establece en forma de porcentaje sobre la pensión de viudedad o jubilación del padre o madre fallecido, en cualquier caso, todas ellas de escasa cuantía.

En algunos casos el sistema utilizado es mixto ya que además de disponer de una pensión específica para estas situaciones, se ofrecen prestaciones complementarias en las prestaciones por hijo a cargo.

En cualquier caso, el nivel de prestación ofrecido a los huérfanos es, en todos los países de la Unión Europea de escasa cuantía, y además en la totalidad de los mismos existe un límite de edad a la percepción de estas prestaciones, aunque en muchos casos dicha edad se eleva en los casos en que los hijos estén estudiando o en formación profesional, situación esta que no se produce en España.

Cuadro 45
PRESTACIONES DE MUERTE Y
SUPERVIVENCIA. PRESTACIONES
POR ORFANDAD. 1993

	Incorporan a las prestaciones familiares	Pensión independiente de las prestaciones familiares
Bélgica	SI	NO
Dinamarca	NO	SI
Alemania	NO	SI
Grecia	SI	SI
España	NO	SI
Francia	NO	SI
Irlanda	NO	SI
Italia	NO	SI
Luxemburgo ...	NO	SI
Países Bajos ...	NO	SI
Portugal	SI	SI
Reino Unido ...	NO	SI

3.4.3. *Otras prestaciones por muerte y supervivencia*

Son pocos los países comunitarios que disponen de otras prestaciones por muerte y supervivencia distintas a las de viudedad y orfandad, tan sólo Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España —cuadro 46—. Estas prestaciones son muy reducidas en todos los países y se articulan de forma muy diferente, aunque en todos los casos los padres a cargo del trabajador fallecido, sobre todo cuando no tienen otra fuente de ingresos, son los beneficiarios de este tipo de prestaciones sociales.

3.5. Otras prestaciones familiares

3.5.1. *Prestaciones por nacimiento*

Las prestaciones por nacimiento no existen en todos los Estados de la Unión, tal y como puede comprobarse en el cuadro 47. La forma de cálculo varía en los diferentes países, de forma que en algunos casos —Portugal o Lu-

Cuadro 46
OTRAS PRESTACIONES POR
MUERTE Y SUPERVIVENCIA

Grecia	— Prestación para padres a cargo del fallecido.
España	— Ver España.
Italia	— Prestaciones para padres, hermanos o hermanas a cargo del fallecido.
Luxemburgo	— Prestaciones para padres y parientes en línea directa o colateral hasta el segundo grado y para niños asimilados a huérfanos.
Países B	— Prestaciones para mujer divorciada.
Portugal	— Padres a cargo del fallecido si él no tenía ni mujer ni hijos.

xemburgo— abonan una cantidad fija y una sola vez por cada hijo, mientras que otros gradúan la cuantía de dicha prestación en función del número de hijos, éste es el caso de Francia que es el país con una prestación más generosa, sobre todo para el tercer hijo, alargando la duración de la percepción de dicha prestación hasta los tres años del niño.

3.5.2. *Prestaciones para familias monoparentales*

El aumento en el número de divorcios, separaciones, cohabitaciones y nacimientos fuera del matrimonio está afectando de una forma importante a los sistemas de protección social existentes en Europa. En primer lugar porque un debilitamiento de la unidad familiar significa un mayor riesgo de exclusión social, como ocurre por ejemplo con las madres solteras con dificultad para hacer compatible su vida familiar y su actividad profesional y, por tanto, con escasos recursos económicos. Y en segundo lugar porque dichos cambios sociales han dado lugar a un aumento importante de las familias monoparentales.

Cuadro 47
PRESTACIONES POR NACIMIENTO.
1993

Bélgica	- 857 ecus por el primer hijo (natural o adoptado) - 645 ecus por cada uno a partir del segundo hijo
Dinamarca	- 178 ecus por trimestre hasta el séptimo aniversario de los niños en caso de nacimiento de más de un hijo o en caso de adopción de más de un niño.
Alemania	- Prestación de cuantía fija para gastos del parto.
Francia	- 925 ecus por mes y por hijo. Se perciben a partir del 4 mes de embarazo hasta 3 meses después del nacimiento, sin condición de recursos. Si no se superan unos límites de recursos la prestación se percibe hasta los 3 años del niño.
Irlanda	- 249 ecus en caso de gemelos. - 373 ecus en caso de partos triples - 497 ecus en caso de partos cuádruples, etc.
Luxemburgo	- 1.361 ecus en total para las mujeres domiciliadas en Luxemburgo
Portugal	- Prestación por nacimiento: 121 ecus en total por hijo nacido vivo - Prestación por lactancia: 22 ecus por mes durante los 10 primeros meses
Reino U	- 130 ecus para las personas que reciban prestaciones bajo la condición de recursos escasos
GR, E, I, PB	- No existe la prestación por nacimiento

Fuente: Commission (1993)

En relación a esta nueva situación una Recomendación del Consejo señala que «los sistemas de protección social deben procurar adaptarse a la evolución de los comportamientos y de las estructuras familiares en los casos en que esto da lugar a la aparición de nuevas

necesidades de protección social, sobre todo en relación con los cambios del mercado de trabajo y los cambios demográficos».

Algunos Estados miembros de la Unión han tenido en cuenta esta Recomendación y han puesto en marcha medidas destinadas de forma específica a este nuevo tipo de unidades sociales que son las familiares monoparentales.

Sin embargo las prestaciones para familias monoparentales no existen, como prestación independiente del resto, en todos los países. Sólo Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia, Irlanda y Reino Unido ofrecen prestaciones especiales, que normalmente tan sólo se ofrecen a las madres solas y no a los padres solos. La cuantía varía de una forma muy considerable de un país a otro, entre los Países Bajos donde la prestación alcanza una cuantía equivalente al 63% del salario neto medio, y Grecia con un 32%.

En el cuadro 48 se recoge la cuantía de esta prestación, a 1 de julio de 1993, según el régimen contributivo de todos los Estados de la Unión que la tienen establecida. Bélgica, España, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal no tienen una prestación específica para padre o madre solo. En algunos casos, como en España, Portugal o Italia, los progenitores solos dependen de las ayudas que les ofrecen las autoridades regionales y locales.

Igualmente existen ayudas a nivel de prestaciones no contributivas, y que corresponden en las ayudas para garantía de recursos en algunos de los países miembros destinadas de forma específica a las familias monoparentales, éste es el caso de Bélgica.

3.5.3. Prestaciones de vivienda

Las prestaciones de ayuda directa a la vivienda integradas en los sistemas de la seguri-

Cuadro 48
PRESTACIONES PARA FAMILIAS
MONOPARENTALES, 1993

Dinamarca	Las prestaciones generales son incrementadas en 48 ecus por mes por cada hijo. Además una prestación de 37 ecus por mes y por familia
Alemania	Los niños menores de 12 años que no reciben ayuda del otro progenitor reciben una prestación, durante 6 años como máximo, de 180 ecus en los antiguos Landers y 148 en los nuevos
Grecia	Las prestaciones generales son incrementadas en 4,68 ecus por cada hijo si el padre o la madre es viudo/a o separado/a, a condición de que la pensión de supervivencia no supere una cierta cuantía.
Francia	Prestación de padre/madre solo: garantía de una renta familiar mínima para las personas que lleven solas el cuidado de un hijo: 655 ecus al mes más 218 por cada hijo. La prestación es igual a la diferencia entre esta cuantía y los recursos del beneficiario
Irlanda	Está bajo la condición de recursos. Cuantía: como máximo 74 ecus por semana, con un suplemento de 18,53 ecus por semana e hijo
Reino U	Se concede para el primer hijo. Cuantía: 34 ecus por mes

Fuente: COMISION (1993)

dad social son muy reducidas en los países de la Unión Europea. Tan sólo Alemania, Francia y Reino Unido disponen de este tipo de ayudas.

Además estas prestaciones se articulan en estos casos a través de las prestaciones destinadas a Garantía de Mínima Renta. Estas prestaciones por vivienda se suelen unir a los Ingresos Mínimos de Inserción que varían considerablemente entre los países e incluso entre las regiones de dichos países y exigen en todos los casos la escasez de recursos de la unidad familiar.

3.5.4. Ayudas familiares para la vuelta al colegio

Además de las prestaciones hasta aquí analizadas algunos países comunitarios tienen establecidas en sus sistemas de seguridad social otras prestaciones de índole muy diversa. De todas ellas, dos prestaciones merecen especial atención. La primera es la ofrecida en forma de ayudas a la vuelta al colegio que prestadas en Francia y Luxemburgo y que otros Estados miembros deberían de analizar para poner en marcha, sobre todo aquellos en los que la enseñanza es uno de los gastos más elevados de las familias. Y la segunda es la que corresponde a la prestación por educación, ofrecida por Alemania, Francia y Luxemburgo.

El primer tipo de ayudas para la vuelta al colegio son de cuantía muy diferente en los dos países que las prestan, así en el caso de Francia se exige un mínimo de rentas y la prestación es de 87 ecus. En el caso de Luxemburgo no existe la necesidad de escasez de recursos y la cuantía varía entre 89 ecus cuando se trata de un hijo y 10.190 para tres y más hijos. Además dicha cuantía varía dentro de dichos límites en función de la edad de los hijos.

El segundo tipo de prestaciones son las que corresponden a la educación. Estas prestaciones, de las que ya se ha hecho alguna referencia en las prestaciones por maternidad, se cuantifican y se ofrecen cuando los padres interrumpen su actividad laboral. Su cuantía varía considerablemente de un país a otro, así como el período de tiempo durante el cual se perciben. El sistema más generoso es el ofrecido por Francia, sobre todo a partir del tercer hijo.

En el caso de España cabría hacer referencia a las ayudas ofrecidas en forma de becas fuera del sistema de seguridad social y que exigen una limitación de rentas familiares. La limitación en la extensión de este trabajo impide que entremos a analizar más detenidamente este tipo de ayudas que en cualquier caso son muy limitadas.

4. TRATAMIENTO FISCAL DE LAS PRESTACIONES SOCIALES A LA FAMILIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

Un análisis riguroso de la protección social en general y en este caso que nos ocupa a la familia, exige un estudio del tratamiento fiscal de dichas prestaciones sociales. Se trata de conocer si estas prestaciones sociales son consideradas como rentas y por lo tanto son gravadas por el IRPF y si además son consideradas como rentas del trabajo y por lo tanto deben de estar sometidas al régimen de la seguridad social y a la cotización a la seguridad social.

El cuadro 49 recoge cuál es el tratamiento fiscal de estas prestaciones sociales en los Estados de la Unión Europea en julio de 1992.

Del contenido del mismo se desprende que en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, las prestaciones familiares no están sometidas a tributación ni a cotización a la seguridad social. Tan sólo España y Grecia someten a este tipo de prestaciones al IRPF y a la cotización a la seguridad social.

En el caso de las prestaciones por maternidad, al contrario que en el caso de las prestaciones familiares, en 7 de los 12 países están sometidas a tributación: Bélgica, Dinamarca,

Cuadro 49
TRATAMIENTO FISCAL DE LAS PRESTACIONES SOCIALES A LA FAMILIA 1992

	Prestaciones familiares		Prestaciones maternidad	
	Sometidas a tributación	Sometidas a cotización	Sometidas a tributación	Sometidas a cotización
Bélgica	no	no	sí	no
Dinamarca . .	no	no	sí	no
Alemania . .	no	no	no	no
Grecia	sí	sí	sí	no
España	sí	sí	sí	sí
Francia	no	no	no	no
Irlanda	no	no	no	no
Italia	no	no	sí	no
Luxemburgo	no	no	sí	sí
Países B . . .	no	no	sí	sí
Portugal . . .	no	no	no	no
Reino U . . .	no	no	no	no

Fuente: Commission des Communautés (1994)

Grecia, España, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. En los cinco países restantes están fuera de tributación. En lo que se refiere a su cotización a la seguridad social, tan sólo tres países las consideran como rentas sometidas a cotización: España, Luxemburgo y Países Bajos. Esto significa que la diferencia entre el total de prestaciones brutas y prestaciones netas probablemente sea importante en algunos casos, como es el de España.

5. EL GASTO EN PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

La metodología que nos sirve de base para el análisis del gasto público en los países de la Unión Europea son las estadísticas elaboradas por el EUROSTAT. En dichas estadísticas se distinguen 11 funciones de las cuales sólo consideraremos dos por estar claramente identificado su contenido: «Maternidad» y «Familia». La función «Vivienda» no la consideramos ya que incluye ayudas tanto de carácter individual como familiar y por lo tanto podría dar lugar a conclusiones erróneas.

— «Maternidad». Esta función comprende el conjunto de prestaciones percibidas con ocasión del cuidado de un hijo, de su nacimiento, o de su adopción; indemnizaciones por pérdida de la renta profesional; prestaciones especiales como consecuencia del embarazo o después del parto, gastos en cuidados médicos de la madre y el hijo, y otras formas de ayudas sociales acordadas a las futuras madres.

— «Familia». Se incluyen en esta función todas las prestaciones en especie por hijo a cargo y si la legislación así lo prevé a otros miembros de la familia. Igualmente se incluyen las prestaciones no dinerarias, tales como ayudas a la alimentación o vestido, etc. Igualmente se incluyen los gastos destinados a planificación familiar y otras formas de ayudas sociales en favor de los niños y de la familia.

El disponer de estas estadísticas de distribución del gasto por funciones, pone de manifiesto las grandes diferencias nacionales y permite realizar una comparación internacional con una base homogénea.

En el cuadro 50 se recoge la distribución porcentual del gasto total en protección social por funciones identificando tan sólo la de ma-

ternidad y familia y englobando en «otras» el resto. En el mismo puede observarse la escasa importancia en términos porcentuales del gasto dedicado a ambas funciones. Las diferencias entre países son importantes en el caso de la función «familia» donde la participación en el total oscila entre el 0,95% de España y el 10,55% de Irlanda o el 10,08% de Dinamarca.

Cuadro 50
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL
GASTO TOTAL POR FUNCIONES
1993

	Maternidad	Familia	Otras	Total
Bélgica	0,89	7,03	92,08	100
Dinamarca . .	1,70	10,08	88,22	100
Alemania . . .	0,72	7,27	92,01	100
Grecia	0,54	0,55	98,91	100
España	0,89	0,95	98,16	100
Francia	1,37	8,12	90,51	100
Irlanda	2,11	10,55	87,34	100
Italia	0,46	3,30	96,24	100
Luxemburgo . .	1,46	11,17	87,37	100
Países B. . . .	0,55	4,86	94,59	100
Portugal	0,85	4,55	94,60	100
Reino U. . . .	1,25	10,18	88,57	100

Fuente: EUROSTAT.

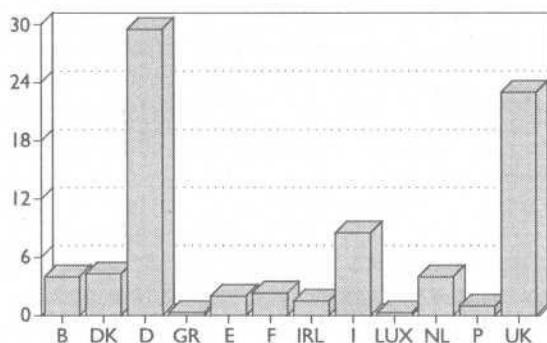
Igualmente en el cuadro 51 se recoge el gasto en protección social a la familia por funciones y en cifras totales expresado, en este caso, en millones de ecus. En el mismo pueden observarse igualmente grandes diferencias entre países. En el caso de la función de «maternidad» dichas diferencias se mueven entre los 4.281,5 millones de ecus de Francia y los 37,4 millones de ecus de Luxemburgo. España se encuentra en niveles medios de la Unión. Por lo que se refiere a la función «familia» las diferencias se acentúan aún más y éstas oscilan entre 35.241,0 millones de ecus de Alemania y los 65,4 de Grecia. España se encuentra en los niveles más bajos de la Unión.

Cuadro 51
GASTO EN PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA 1989-1993. Millones de ecus

	FUNCION MATERNIDAD		FUNCION FAMILIA		GASTO TOTAL	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993
B	189,6	420,1	2.908,8	3.334,6	3.098,4	3.754,7
DK	478,6	633,1	2.846,2	3.762,4	3.324,8	4.395,5
D	2.031,7	3.475,6	20.850,7	35.241,0	22.882,4	38.716,6
GR	48,0	64,1	127,3	65,4	175,3	129,5
E	671,5	846,4	591,6	902,6	1.263,1	1.749,0
F	3.477,3	4.281,5	20.269,3	25.311,1	23.746,6	29.592,6
IRL	120,2	174,5	944,7	870,4	1.064,9	1.044,9
I	789,2	946,1	8.363,0	6.851,4	1.625,5	7.797,5
L	23,1	37,4	146,8	286,5	169,9	323,9
NL	240,1	462,6	3.567,9	4.117,1	380,8	4.579,7
P	58,8	106,6	407,7	570,0	466,5	676,6
UK	1.551,7	2.692,4	15.874,3	21.923,4	17.426,0	24.615,8

Fuente: EUROSTAT

Gráfico 3
GASTO TOTAL EN PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA
Millones de Ecus, 1992



Sin embargo, las comparaciones expresadas en millones de ecus no reflejan muy bien cuál es la situación real de dichas ayudas familiares, ya que el poder adquisitivo interior rara vez coincide con el cambio exterior, por lo que hemos considerado conveniente hacer referencia al gasto expresado en Paridad de Poder de Compra (PPC). Además el indicador utilizado habitualmente para conocer más real-

mente cuál es la intensidad de protección social es el gasto público social por habitante. En este caso parece más significativo, ya que estamos tratando de prestaciones familiares, considerar el gasto público por familia recogiendo aquellas formadas por 3 o más miembros. Para ello se recoge en el cuadro 52 el gasto público en las dos funciones «maternidad» y «familia»

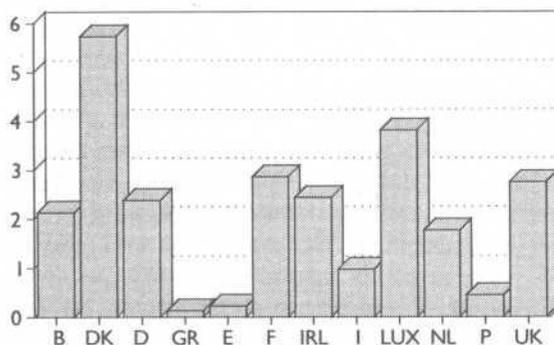
Cuadro 52
GASTO EN PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA 1992.
PPC por familia de 3 o mas miembros

	FUNCION MATERNIDAD	FUNCION FAMILIA
Bélgica	238,1	1.886,8
Dinamarca	858,8	4.872,1
Alemania	224,2	2.150,2
Grecia	48,4	79,5
España	122,1	99,1
Francia	440,1	2.414,6
Irlanda	297,1	2.131,9
Italia	108,9	855,4
Luxemburgo ...	514,5	3.295,6
Países Bajos ...	119,2	1.638,2
Portugal	68,6	377,1
Reino Unido ...	259,6	2.483,2

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

expresado en PCC por unidad familiar. En el mismo puede observarse como las diferencias vuelven a ser más llamativas en el caso de la función «familia» ya que los países se sitúan en una horquilla que va desde los 4.872,1 PPC de Alemania a los 79,5 de Grecia. En cualquier caso España se sitúa en la cola de Europa en el gasto destinado a este tipo de prestaciones sociales con una diferencia muy considerable, lo que significa que este tipo de ayudas sociales tienen una escasa importancia económica en el caso de la seguridad social española —gráfico 4.

Gráfico 4
GASTO PUBLICO EN PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA EN PPC POR FAMILIA DE TRES O MAS MIEMBROS



6. EFECTOS DE LA PROTECCION SOCIAL SOBRE LA RENTA FAMILIAR EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNION EUROPEA

La protección social a la familia en ocasiones se presenta, erróneamente, teniendo un solo objetivo, que es el aumento de la tasa de natalidad. Sin embargo también juega un papel importante como instrumento que permite hacer compatible la vida familiar y la vida laboral, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente. Así la Recomendación relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social recomienda a los Estados miembros que, en el ámbito de la protección social a la familia, deben de poner en marcha las medidas necesarias para «contribuir a suprimir los obstáculos al ejercicio de una actividad profesional por parte de los padres mediante medidas que permitan conciliar las responsabilidades familiares y la vida profesional».

En la actualidad las prestaciones familiares se han desarrollado fundamentalmente en la mejora de las prestaciones por maternidad, y más concretamente en la línea de facilitar a uno de los progenitores la interrupción temporal de su trabajo para dedicarse al cuidado de sus hijos.

Sin embargo podemos encontrarnos con efectos disuasorios, más indirectos, cuando las prestaciones sociales se conceden en función de los recursos. Si el límite máximo de los ingresos por encima del cual ya no se concede la totalidad de la prestación queda fijado en un nivel que se alcanza cuando ambos progenitores trabajan, los ingresos suplementarios que se obtienen por una segunda actividad en la pareja pueden ser muy bajos, sobre todo si

se tienen en cuenta los costes del cuidado de los hijos de corta edad y el aumento del impuesto sobre la renta que recae sobre el conjunto de los ingresos.

Para estudiar la importancia potencial de estos efectos la Comisión encargó a un conjunto de investigadores y al Centro de Estudios de Investigación francés (CERC), un estudio para comparar de manera sistemática varios sistemas de protección social. La comparación se lleva a cabo entre seis países comunitarios —Bélgica, Alemania, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido— así como Suecia y Suiza. Dicha investigación acaba de finalizar y se recogen a continuación las principales conclusiones de la misma⁴².

Como ya se ha señalado, algunas ayudas familiares dependen de su nivel de ingresos, ya que sólo se abonan a los hogares que perciben ingresos inferiores a un determinado límite o bien se supedita su cuantía a dichos ingresos. Además es preciso valorar cómo varían dichos límites según se trate de una unidad familiar con uno o dos salarios.

El estudio trata de calcular el efecto de un segundo salario sobre la renta neta disponible de un matrimonio, una vez que se tiene en cuenta la variación del impuesto sobre la renta que el segundo salario ocasiona, la variación de las prestaciones sociales que recibe (prestaciones familiares y ayuda a vivienda cuando ésta existe), así como el coste de custodia de los hijos pequeños.

Igualmente hay que señalar que el estudio se realizó sobre diferentes configuraciones familiares, recogiendo a continuación tan sólo las que corresponden a tres situaciones familiares: pareja sin hijos, pareja con un hijo de

⁴² El resultado de esta investigación se encuentra publicado de forma reducida en Commission (1994), página 6 y siguientes, la parte correspondiente a España la realizó

la autora de este dictamen y una parte del mismo está en LOPEZ LOPEZ, M.^a T. (1993). El trabajo final acaba de ser publicado en Commission [1994 a)].

18 meses y pareja con tres hijos entre 1 y 8 años de edad.

A lo anterior hay que añadir que se considera igualmente dos situaciones laborales diferentes: en la primera el hombre recibe un salario igual al salario medio de los obreros de la industria en el país considerado y la segunda situación es la de una familia en la que el hombre percibe un salario igual a tres cuartas partes del salario medio de un obrero en el sector de la industria. En ambos casos se va a ver el efecto de las prestaciones sociales a la familia en caso de que la mujer desarrolle o no una actividad laboral y perciba o no un salario.

Para ello los resultados se expresan en términos de elasticidad de la renta disponible con respecto al salario: ¿cuándo el total de salario bruto percibido por una familia aumenta un 100%, cuándo aumenta su renta disponible?, si su renta disponible aumenta un 50% la elasticidad es del 0,5; si aumenta un 100% la elasticidad es 1,0 y si aumenta un 150% la elasticidad es 1,5.

La renta que está calculada para cada país se entiende después de la deducción de los gastos de vivienda, para poder considerar entre los ingresos familiares las posibles prestaciones sociales de ayuda a vivienda. Las familias se supone que se encuentran en situación de alquiler de una vivienda situada en una gran ciudad y cuya dimensión está adaptada al número de miembros de la familia.

Si analizáramos el caso de una familia con hijos en edad escolar (5 y 8 años, por ejemplo)

⁴³ Es preciso destacar que para llegar a estas conclusiones se hicieron, supuestos con 24 tipos de familias de diferente configuración –sin hijos, con un hijo, con dos, etcétera– y con diferentes situaciones económicas –trabajando la mujer, sin trabajar, con salario alto, con salario bajo, trabajando a tiempo completo, a tiempo parcial, etcétera–. Del total de 24 casos, en el caso de España,

situación en la que la pareja no soporta ningún gasto de guardería, y suponiendo el acceso a la enseñanza pública, la elasticidad está en casi todos los casos próxima a la unidad. Es decir, que generalmente en los países considerados, cuando los hijos alcanzan la edad escolar la entrada en el hogar de un segundo salario da lugar a un aumento casi proporcional de la renta disponible después del pago de las cotizaciones sociales, los impuestos y el abono de las prestaciones sociales ⁴³.

Sin embargo, las ganancias procuradas por un segundo salario son menores cuando la familia tiene un hijo muy pequeño que aún no alcanza la edad de escolarización (18 meses). Por un lado porque esta segunda actividad supone incurrir en unos gastos de cuidado del niño, que no son cubiertos normalmente en la mayor parte de los casos mediante prestaciones sociales y además porque en algunos casos el aumento de la renta familiar causado por el nuevo salario supone la supresión de ciertas prestaciones de carácter familiar. El mismo fenómeno se produce, acentuado, en el caso de familias con tres hijos pequeños.

Puede observarse en el cuadro 53 que las elasticidades en el caso de salario bajo varían considerablemente entre el 0,61 de Bélgica y el -0,14 de Reino Unido. España se sitúa en un 0,11, para un salario bajo y un 0,64 para un salario medio. El efecto de las prestaciones sociales es prácticamente nulo debido a la exigencia de límite de rentas que en el momento en que la mujer pasa a percibir un salario de escasa cuantía son superadas y por lo tanto la ayuda directa a las familias desaparece prácticamente en su totalidad. La escasa cuantía de

tan sólo 2 percibían una prestación monetaria de parte del Estado en concepto de prestación familiar, no beneficiándose en gran número de casos ni siquiera del beneficio fiscal por hijo a cargo por no llegar a los mínimos legales establecidos para incurrir en la obligación de tributar, lo que es importante tener presente a la hora de evaluar los resultados del análisis.

la elasticidad para el caso del salario bajo se debe fundamentalmente al elevado coste de custodia de hijos no escolarizados. En el caso de España dicho coste supone una parte importante del salario de la mujer cuando ésta participa en el mercado laboral y las ayudas monetarias en este sentido son inexistentes, tan sólo en determinadas zonas y de forma

muy reducida existen guarderías a cargo de las Administraciones Locales a las que tienen acceso aquellas familias que vivan por la zona y cuyas rentas familiares sean mínimas. La dificultad de acceso a las mismas y la ya señalada ausencia de ayudas en este campo, es un efecto desincentivador del acceso de la mujer al mercado laboral.

Cuadro 53
ELASTICIDAD DE LA RENTA NETA DISPONIBLE CON DOS SALARIOS BRUTOS

	FAMILIA SIN HIJOS		FAMILIA CON UN HIJO DE 18 MESES		FAMILIA CON TRES HIJOS CON EDADES ENTRE 1 Y 8 AÑOS	
	SALARIO BAJO	SALARIO MEDIO	SALARIO BAJO	SALARIO MEDIO	SALARIO BAJO	SALARIO MEDIO
Bélgica	1,07	0,99	0,73	0,71	0,61	0,57
Alemania	1,07	0,99	0,52	0,58	0,49	0,72
España	1,19	1,03	0,50	0,93	0,11	0,64
Francia	1,41	1,56	0,81	0,93	1,12	0,25
Países Bajos ...	1,10	1,05	0,56	0,52	0,53	0,48
Reino Unido ...	1,31	1,23	0,54	0,64	-0,14	-0,11
Suecia	0,91	1,40	0,80	1,01	0,46	1,58

Fuente: Commission (1994).

Para finalizar este apartado se podría señalar que en el cálculo de la renta disponible final obtenida por las diferentes configuraciones familiares y de la cual se extraen las elasticidades anteriormente comentadas, el peso de los diferentes componentes que intervienen en la determinación de la misma es muy diferente. Aparecen en el cálculo de la misma las transferencias públicas que contribuyen a aumentar la renta disponible (prestaciones familiares directas de carácter monetario) y los impuestos y gastos diversos que contribuyen a su reducción. De forma muy resumida puede concluirse que:

a) Las diferentes transferencias (prestaciones familiares, ayuda a vivienda, etc.) son prácticamente inexistentes en España. Sin embargo

tienen gran peso en Francia, Países Bajos y Suecia, y en menor medida en Alemania y Suiza.

b) Los gastos de cuidado de hijos (guarderías) son muy diferentes entre países, aunque en el caso de España y Gran Bretaña tienen un peso muy fuerte sobre los salarios.

c) La fiscalidad también interviene de forma muy diferente. En los Países Bajos los impuestos tienen un peso fuerte sobre los salarios brutos, representando en torno al 40% de los salarios tanto para un nivel modesto de renta como medio, no existiendo grandes diferencias. En España el peso del IRPF es reducido sobre todo para los salarios modestos y en el caso de obtención de rentas por ambos cónyuges.

7. CONSIDERACIONES FINALES. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

La realidad descrita hasta aquí en las páginas precedentes pone claramente de manifiesto la escasez de la protección social a la familia ofrecida por el sector público español. Esta escasez queda reflejada en el cuadro 54 en el que se comparan las prestaciones por hijo a cargo (ya sean percibidas directamente o mediante deducciones de impuestos) con el salario neto en los Estados de la Unión Europea, en función del número de hijos. En el caso de un hijo, España es el país que presenta una menor relación entre las prestaciones familiares y el salario medio (1%) con la única excepción de Francia que centra su política en las familias de dos y más hijos. Para el caso de dos hijos, España sigue siendo el último país de Europa con una relación del 3%, pero la diferencia con la situación existente en otros países se acentúa aún más en el caso de 3 hijos, donde de nuevo España se sitúa en la cola de Europa.

Cuadro 54
PRESTACIONES FAMILIARES EN
RELACION AL NIVEL DEL SALARIO
MEDIO

	UN HIJO	DOS HIJOS	TRES HIJOS
	% del salario neto medio		
Bélgica	7	20	38
Dinamarca . .	6	11	15
Alemania	6	12	21
Grecia	4	8	12
España	2	3	5
Francia	1	22	50
Irlanda	2	4	6
Italia	3	6	11
Luxemburgo . .	22	28	40
Países B	4	10	16
Portugal	4	9	14
Reino U	5	9	13
Media UE	6	12	20

Fuente: Commission del Communautes (1993) 1993

Esta diferencia tan acentuada debería obligar al gobierno español ha plantearse una política de protección social a la familia en nuestro país, que es prácticamente inexistente en la actualidad.

Es evidente que la evolución y el comportamiento de cualquier sistema de seguridad social está ligado a las limitaciones económicas y presupuestarias que sufre dicho sistema. Sin embargo no podemos olvidar que también existen interacciones muy fuertes entre el ámbito de la protección social a la familia y el ámbito de otras prestaciones sociales. Concretamente puede afirmarse rotundamente que existen numerosas conexiones entre dos áreas de la seguridad social que dominan actualmente los debates económicos y sociales, no sólo en España sino en todos los Estados de la Unión Europea. Nos estamos refiriendo a las relaciones existentes entre las políticas de protección social a la familia y las políticas de pensiones.

Las políticas familiares no deben ser identificadas con las políticas natalistas ya que cumplen otros papeles, pero esta función no debe ser considerada como vergonzante o demasiado tradicional, máxime en un período de claro descenso de la natalidad y de la llegada de graves problemas financieros en un futuro inmediato para el pago de las pensiones. Los sistemas de protección social dependen del constante crecimiento de nuevas generaciones en su papel de contribuyentes. En este momento parece que el sistema de pensiones se va a ver afectado, entre otras causas, por el escaso crecimiento de la población. Es cierto que cabe la posibilidad de sustituir el descenso en el número de hijos, por una mayor población activa, y por la inmigración. Sin embargo, por qué no pensar en la posibilidad de facilitar, a aquellas familias que así lo deseen, ampliar el número de hijos, mediante determinadas políticas natalistas —véase el caso francés—, lo que aligeraría las cargas futuras del sistema de seguridad

social y en definitiva redundaría en un doble beneficio familiar y social.

A pesar de reconocer la importancia del crecimiento demográfico como un elemento fundamental en la financiación de las pensiones, tiene mayor importancia el desarrollo de las condiciones dentro del ámbito económico, especialmente, las que se refieren al mercado de trabajo. Cuanto mejor acierte la generación presente a compensar el menor número de población a través de una mayor cuota de empleo, más perderá en importancia el crecimiento demográfico. Por lo tanto podríamos pensar, igualmente, en unas políticas familiares que hiciesen factible la combinación del trabajo familiar con la actividad profesional fuera del ámbito de la familia, lo cual podría dar lugar a un crecimiento de la tasa de actividad femenina, arbitrando medidas laborales adecuadas —fomento del trabajo a tiempo parcial, reducciones reales de la jornada laboral de la mujer en período de cuidado de hijos, etc.

Algunas de estas propuestas de reforma ya se han puesto en marcha en algunos Estados de la Unión Europea, por ejemplo cabe citar el caso de Francia donde el programa quinquenal (1995-1999) en favor de la familia, presentado en marzo por la Ministra de Asuntos Sociales francesa Simone Vell, se basa en tres prioridades: las familias jóvenes, las familias con adultos a cargo, y los problemas de alojamiento. Se trata de buscar una mejor cobertura de un millón y medio de familias mediante un

compromiso financiero de 19.000 millones de francos, con un plazo de 5 años.

El objetivo de esta reforma es el de permitir a los franceses tener una familia más «importante y nacimientos más tempranos» y conciliar trabajo y vida familiar, favoreciendo el empleo a tiempo parcial.

Sin embargo no parece que las políticas presupuestarias de protección a la familia estén dirigidas en este sentido, ya que las últimas reformas introducidas en enero de 1995 tan sólo establecen dos modificaciones que es posible resaltar. En primer lugar un aumento de la prestación por maternidad y el reconocimiento de ésta como una prestación independiente de la incapacidad laboral. Y en segundo lugar una elevación de las deducciones fiscales por hijo a cargo como ya se ha visto en las páginas precedentes.

Con motivo de haber sido declarado por la Organización de Naciones Unidas el Año 1994 como Año Internacional de la Familia, es una necesidad detenerse a reflexionar, al término del mismo, sobre dos cuestiones claves de la sociedad española. En primer lugar la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional de protección a la familia tanto en términos económicos como sociales y, en segundo lugar, tratar de establecer el nexo de unión entre la vida familiar y profesional, que permita a todos los españoles acceder al mercado de trabajo en igualdad de condiciones.

BIBLIOGRAFIA

ALBERDI, B.: «El censo de viviendas: tipologías, formas de tenencia y condiciones de habitabilidad (1960-91)». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 24/25, diciembre.

ALBERDI, B.: «Una estimación del coste de la política de vivienda». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 24/25, diciembre.

ALONSO OLEA, M.A. (1990): *Instituciones de la Seguridad Social*. Editorial Civitas.

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1993): *La financiación de las prestaciones a favor de la familia y su adaptación al costo de la vida*. XXIV Asamblea, Informe XVI, Ginebra.

AZNAR LOPEZ, M. (1981): «Una "nueva" prestación de protección a la familia: La aportación económica por subnormales». *Revista de Seguridad Social*, n.º 9.

BARBA, A. (1994): *Prestaciones económicas de la Seguridad Social*. Editorial CISS.

BARBIER, J.C. (1990): «Cómo comparar las políticas familiares en Europa: Algunos problemas metodológicos». *Revista Internacional de Seguridad Social*, 3/90.

BARRERE MAURISSON, MA (et al.): «Structures familiales et marchés du travail dans les pays développés». *Economie et Statistique*, 235.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1994): *La protection Sociale en Europe, 1993*. Direction Generale de l'Emploi, des relations industrielles et des affaires sociales. COM (93) 531 final. Bruxelles, 26.04.1994.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1994 a): *Protection sociales et activité économique des femmes en Europe*. Direction Generale de l'Emploi, des relations industrielles et des affaires sociales. Bruxelles

CONSEIL DE LEUROPE (1972): *Convention européenne de Sécurité Sociale et accord complémentaire pour l'application de la Convention Européenne de Sécurité Sociale*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1972.

DONNISON, D. (1975): «An approach to social policy». *An approach to social policy* (II partie), Rapport n.º 8, NESO, Dublin.

DUMON, W. (1991): *Les politiques familiales des Etats membres de la Communauté en 1990*. Bruxelles, Commission des Communautés européennes, DGV-C-1.

DUMON, J.P. (1992): *Les systèmes de protection sociale en Europe*. Ed. Economica. Paris.

GARATE CASTRO, J. (1991): «Comentarios al régimen vigente de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo». *Documentación Laboral*, n.º 34.

GARCIA NINET, J.I. (1981): «La protección familiar en el ámbito de la Seguridad Social». *Revista de Seguridad Social*, n.º 9.

GONZALEZ-PARAMO, J.M. Y ONRUBIA, J. (1992): «El gasto público en vivienda». *Hacienda Pública Española*, n.º 120/121- 1-2/1992.

GONZALEZ-SANCHO, E. (1982): «La política de protección a la familia en España». *Papeles de Economía Española* n.º 12/13.

JOHANET, G. (1982): *La nouvelle politique familiale*. *Droit Sociale*, n.º 6, junio.

LEVENFELD, G. (1993): «Principales instrumentos en política de vivienda». *Revista Espa-*

ñola de Financiación de la Vivienda, n.º 24/25, diciembre.

LEVENFELD, G. (1993): «La fiscalidad de la vivienda en España». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 24/25, diciembre.

LEVENFELD, G. (1993): «La financiación de la vivienda en España». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 24/25, diciembre.

LOPEZ LOPEZ, M.^a TERESA (1993): «Protection sociale et activité Economique. Analyse des taux d'activité des femmes». Commission des Communautés. Mimeo.

LOPEZ LOPEZ, M.^a TERESA (1994): «Las prestaciones por desempleo». *La Crisis del Estado del Bienestar*. Santiago de Compostela.

MARIN RAMOS, J. (1983): «Prestaciones de protección social a la familia en la Seguridad Social». *Revista de Seguridad Social* n.º 17.

MEDINA, P. y LEVENFELD, G. (1993): «La financiación de la vivienda en España». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 24/25, diciembre.

OBSERVATOIRE EUROPEEN DES POLITIQUES FAMILIALES NATIONALES (1992): *Les politiques familiales nationales des Etats membres de la Communauté européenne en 1991*. Direction Générale d'Emploi. Commission de Communautés Européennes. Bruxelles.

OCDE (1991): «L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales. Le point sur une question complexe». Paris.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1994): *El Trabajo en el Mundo en 1994*. OIT, Ginebra.

PEREDA MATEOS DE, A. (1982): «Asignaciones familiares: racionalización y reforma». *Papeles de Economía Española*, n.º 12/13.

PEREZ ALONSO, A. y MORRO LOPEZ, J. (1991): «La protección familiar en el ámbito de la Seguridad Social: Las prestaciones económicas por hijos a cargo». *Revista de Treball*. abril.

RODRIGUEZ LOPEZ, J. (1993): «Problemas y cuestiones de vivienda en los años noventa». *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n.º 24/25, diciembre.

VOIRIN, M. (1991): «¿Qué tipo de Seguridad Social habrá en la Europa de 1993?». *Revista Internacional de Seguridad Social*, n.º 1-2/1991.

VV.AA. (1981): «La protección familiar en el derecho de la Seguridad Social». *Revista de Seguridad Social*, n.º 9.

VV.AA. (1993): «El futuro de la familia en Europa». *Cuadernos de Caja Madrid*, n.º 144, enero.

VV.AA. (1994): «La Seguridad Social en Europa. Situación y tendencias». UIMP, Santander, julio.

La financiación de las pensiones y prestaciones por desempleo es una de las áreas problemáticas más importantes de la sociedad actual. Con el convencimiento de que la sociedad española necesita conocer y debatir las propuestas de modernización posibles, la Fundación BBV reunió en octubre de 1993 a un grupo de expertos para que profundizaran en las distintas perspectivas que el problema de la inactividad laboral ofrece a medio plazo.

En el proyecto han intervenido 36 economistas, profesionales y especialistas de otras disciplinas, que produjeron 15 investigaciones, a partir de las cuales se elaboró el libro «Pensiones y prestaciones por desempleo». La Fundación BBV ofrece en este Documento una de estas investigaciones, *La protección social a la familia en España y en los demás estados miembros de la Unión Europea*, en la que se analizan las prestaciones familiares incluidas en los sistemas de Seguridad Social, así como la protección social a la familia a través del sistema fiscal tanto en España como en los países de la Unión Europea. Se apunta como conclusión la conveniencia de estructurar un sistema de protección social que permita incentivar el empleo, mejorando aquellas prestaciones que hagan compatible la vida familiar con la vida profesional.



FUNDACION BBV

Gran Vía, 12 - 48001 BILBAO
Alcalá, 16 - 28014 MADRID