



**“El efecto del “cheque Zapatero”
sobre la distribución y la pobreza
de las familias”**

Nuria Badenes Plá
Fundación Acción Familiar

© **Documentos de Trabajo – Fundación Acción Familiar**

Glorieta de Quevedo, 7 – 6º Dcha.
28015 Madrid (España)

ISSN: 1989-2527

Reservados todos los derechos.

Queda prohibido, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin el permiso previo por escrito de la Fundación Acción Familiar. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y ss. Del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos vela por el respeto de los citados derechos.

El efecto del “cheque Zapatero” sobre la distribución y la pobreza de las familias.

Nuria Badenes Plá (*)
nbadenpla@ccee.ucm.es

*Fundación Acción Familiar y
Universidad Complutense de Madrid*

1. Introducción

A finales de Enero de 2008, y en plena precampaña electoral, el Secretario General del Partido Socialista y actual Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero anunció una de las medidas recogidas en el programa electoral de su partido y que de ser implementada es seguro afectará al bienestar de las familias. En un primer momento la concretó en la “*devolución de 400 euros a todos los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*”. Esta propuesta -no exenta de polémica- se conoce popularmente como “cheque Zapatero”.

En un primer momento se planteó materializarla mediante una reducción en las retenciones del IRPF por el mismo importe para todos los declarantes, independientemente de su nivel de renta, bajo el argumento de “*estimular a la economía y suponer una ayuda para las familias con rentas más bajas*”. El coste estimado de esta medida para las arcas públicas se fijó, por parte del Gobierno, en unos 5.000 millones de euros¹.

Sin embargo, poco después de ser anunciada, la promesa experimentó algunas modificaciones. Los 400 euros ya no se restarían de las retenciones que suponen un pago

(*) La autora agradece a Teresa López López los comentarios y sugerencias.

¹ Esta misma cantidad se estima en un estudio aún no hecho público de FUNCAS como rémora fiscal (recaudación extraordinaria por el hecho de no deflactar la tarifa) para el próximo período de declaración de la renta.

adelantado del impuesto, sino que se detraerían de la cuota a pagar de asalariados y pensionistas².

Las diferencias entre una y otra propuesta son significativas. En primer lugar, esta segunda propuesta implicaría que todos aquellos que no están obligados a declarar (porque sus rentas son bajas, por ejemplo) no tendrían opción a deducirse dicha cuantía, ya que no tendrían ninguna cuota sobre la que descontar.

En segundo lugar, los contribuyentes cuyas cuotas no superasen los 400 euros, tampoco tendrían derecho a descontárselos. Ello ha generado una polémica adicional a la que se creó al anuncio de la medida. Si en un primer momento se tachó de injusto dotar a todos de la misma cuantía de cheque, ahora se aduce que los que menos rentas disfrutaban, son también los que con menos probabilidad tendrán derecho a disfrutar del descuento.

A todo esto hay que añadir que, debido a que la deducción se establece en el tramo estatal del IRPF, contribuyentes con 400 euros de cuota no podrían disfrutar tampoco del cheque por no desdoblarse la deducción en el plano autonómico.

Estos cambios en el diseño suponen que si bien en su formulación original los beneficiarios serían todos los trabajadores y pensionistas (quedando tan sólo excluidos autónomos y pequeños empresarios), al instrumentarse en la cuota sólo alrededor de 7,2 millones de contribuyentes percibirá íntegramente los 400 euros. Otros 2,5 millones de contribuyentes se beneficiarían parcialmente de la medida, y otros 8,5 millones, no disfrutarían de ninguna ventaja.

Al quedar fuera de esta ayuda un número importante de familias, se anunció una nueva medida de apoyo, consistente en la modificación de los requisitos de acceso a las prestaciones por hijo a cargo actualmente existentes en el sistema de seguridad social español, que permitiría la ampliación del número de potenciales beneficiarios de las mismas.

² El Gobierno apunta que la medida es equivalente a elevar el mínimo exento de los 9.000 euros actuales hasta 12.000.

Para poder comparar en qué sentido se producen las modificaciones, es preciso recordar las prestaciones actualmente existentes³.

La modificación de los requisitos para acceder a las ayudas familiares se difundieron en prensa, (si bien no aparecen especificadas en el programa electoral del PSOE) y a grandes rasgos, la propuesta sostenía que las familias con ingresos inferiores a 15.000 euros si son no numerosas y 20.000 si lo son, recibirán una asignación de 500 euros anuales por cada hijo menor de 3 años y de 300 hasta que alcance la mayoría de edad. Ello supondría tanto la elevación de la cuantía de la prestación recibida como la ampliación de los márgenes de renta bajo la que se tiene derecho a percibirla.

En el caso de hijos menores de 18 años sin discapacidad se percibían en 2007 de forma general 291 euros, que pasarían a 500 para menores de 3 años y 300 para hijos entre 4 y 18 años, suponiendo un incremento de 209 y 9 euros respectivamente.

En el presente trabajo se pretende evaluar en términos redistributivos, de reducción de la pobreza, la medida propuesta, tal y como se anunció en un primer momento y como se encuentra en la actualidad, así como el efecto de la ampliación de la prestación por hijo a cargo.

a. Datos utilizados

Los datos utilizados para realizar los cálculos son micro-datos procedentes de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2004. Dicha encuesta contiene información de la renta disponible de los hogares, entendiendo por tal un concepto extensivo y neto de impuestos⁴. Con estos datos no es posible replicar la estructura del IRPF puesto que se

³ Para hijos menores de 18 años y menores acogidos:

- 291,00 euros/año, cuando el hijo menor acogido a cargo no se encuentre afectado por una discapacidad.
- 581,66 euros/año, cuando el hijo o menor acogido a cargo se encuentre afectado por una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100.

Para hijos mayores de 18 años:

- 3.749,16 euros/año, cuando el hijo se encuentre afectado por una discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100.
- 5.623,80 euros/año cuando el hijo a cargo esté afectado por una discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100 y necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida.

En los casos de que el hijo no tenga ninguna discapacidad, se establecen unos límites de renta por encima de los cuales se pierde el derecho a la misma. En 2007 dichas cantidades se fijaron en:

- a. Familias no numerosas: 9.328,39 euros/año.
- b. Familias numerosas: 15.903,65 euros/año. En límite se incrementará en 2.575,95 euros/año por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.

⁴ En particular, el concepto de renta disponible de la ECV incorpora rentas monetarias y no monetarias, cotizaciones sociales pagadas por el empleador, imputación de autoconsumo, prestaciones de vejez, invalidez, invalidez, desempleo y

desconoce la cuantía de la rentas por distintas fuentes aunque se cuente con información detallada acerca de las circunstancias del hogar. Por ello, las medidas que se van a analizar deben tener en cuenta que se parte de considerar la renta que a las familias les queda disponible para consumir y ahorrar tras haber cumplido sus obligaciones de pago de impuestos sobre renta y patrimonio y los intereses de la hipoteca, concepto este último que implica una cuantía tanto más importante cuanto menor es la renta de las familias. El pago de intereses por hipoteca actualmente (y también en 2004, momento al que se refiere la encuesta) ha alcanzado cifras sin precedentes, teniendo en cuenta que el endeudamiento de las familias ha superado desde ese año el 100% de la renta disponible.

Con el fin de completar el análisis de los efectos de las medidas anunciadas, -en particular la aplicación del descuento en cuota de 400 euros a todos los declarantes o solamente a aquellos que tienen cuota suficiente- también se han utilizado datos de la Encuesta Financiera de las Familias. Esta encuesta sí que incorpora las distintas cuantías de la renta, por lo que es posible replicar el diseño del IRPF, calcular la cuota de las familias y comprobar si se cuenta con una cuota de 400 euros o inferior.

b. Medidas analizadas y sus resultados en términos de desigualdad

Las medidas analizadas son las anteriormente recogidas, de las que no tenemos todavía una descripción clara y concisa, porque se trata tan sólo de propuestas electorales de las que aún se desconoce su detalle, faltando aún por especificar la forma concreta de implementación. El interés de este documento es tan sólo realizar un primer ejercicio, puramente académico, por el que se va a cuantificar a *grosso modo* los efectos distributivos y sobre la pobreza de las familias que las medidas generarían en caso de ser aplicadas.

Así pues las medidas cuyos efectos se analizan a continuación son:

- A) Incremento de la renta disponible de todas las familias declarantes en 400 euros independientemente de las circunstancias de renta y tamaño familiar.

supervivencia, ayudas por familia y estudios, rentas de la propiedad e intereses, rentas obtenidas por los menores de 16 años del hogar y al mismo tiempo descuenta los intereses pagados por préstamos hipotecarios, los impuestos sobre la renta y patrimonio así como cotizaciones sociales pagados, y las transferencias otorgadas a otros hogares.

- B) Dotación con una deducción de 400 euros a los declarantes por IRPF frente a la concesión de una deducción de entre 0 y 400 dependiendo de si se cuenta o no con cuota suficiente.
- C) Incremento de la cuantía de la prestación en 300 o 500 euros y en 9 o 209 euros, dependiendo de la edad de los hijos, así como la extensión del nivel de rentas que lo percibe.

Medida A:

Esta medida, que como ya se ha señalado se ha denominado, en términos periodísticos como el “cheque Zapatero”. Consistente en un incremento de 400 euros en la renta disponible de todas las familias declarantes⁵. Es la más sencilla de analizar puesto que cualquier familia es perceptora, y no es preciso conocer cuáles son las circunstancias familiares o de renta para percibir la ayuda (suponemos que incluso las familias no obligadas declararían con el fin de obtener los 400 euros). Es al mismo tiempo la más obvia en cuanto a los resultados distributivos: una disminución de la desigualdad con respecto a la situación anterior al reparto. Esto es así debido a que dotar con una cuantía fija a todas las familias representa un incremento proporcionalmente mayor en las rentas de las familias cuanto menor es su nivel de renta. Para comprobar los efectos distributivos, se han calculado los índices de Gini de la renta disponible de las familias declarantes antes de la dotación y después de la misma, y los resultados son los siguientes:

Gini (renta disponible)= 0.35793108

Gini (renta disponible+400)= 0.35140869

Es decir, el “cheque Zapatero” en su primera formulación generaría un descenso de la desigualdad medido por el índice de Gini, ya que el descenso en el índice calculado sobre la renta disponible de las familias es del 1,82%. Esta medida sería además generadora indiscutible de bienestar entre las familias declarantes, ya que al no producirse

⁵ Realmente, las familias podrán disfrutar de 800 euros en lugar de 400, ya que la medida anunció esta dotación por declarante. Debido a que no sabemos cuál es la opción más conveniente, asumimos que se dota de 400 euros a todas las familias. Si considerásemos la opción de recibir 800 euros en algunas familias y 400 en otras, se podrían producir reordenaciones y los efectos sobre el bienestar no serían de incremento seguro.

reordenaciones entre las familias, la curva de Lorenz de la renta incrementada en 400 euros dominaría a la curva de Lorenz de la renta disponible.

La matización de este resultado ha de venir al tener en cuenta que hay un conjunto de familias que no serán declarantes, y que por tanto no tendrán derecho a disfrutar de un incremento en su renta. Todas aquellas personas o miembros de familias que no presentasen declaración de IRPF no tendrían derecho a aplicarse el descuento. Las familias que no presentan la declaración son aquellas que o bien defraudan, las que no tienen obligación de presentarla por contar con una cuantía baja de rentas, o las que tributan por otra figura impositiva. En el primer caso, es obvio que quien no cumple con sus obligaciones de contribuyente no debería reclamar derechos a percibir ayudas. Pero excluir a las familias que no están obligadas por contar con una cuantía de rentas menor a cierto límite, implicaría dejar de ayudar precisamente a las de rentas más bajas, lo que actúa en contra de la equidad vertical, que recomienda gravar más a los que cuentan con más renta, o subvencionar más a aquellos de renta menor. De igual forma, no es sostenible desde el punto de vista de la equidad horizontal excluir de las ventajas a unas familias u otras en función de la fuente de sus rentas, ya que lo verdaderamente determinante es la cuantía de las mismas.

Si pudiésemos computar quiénes declaran y quienes no, y repartir 400 euros solamente a los declarantes dejando invariable la renta de los no declarantes, la conclusión acerca del bienestar no sería tan obvia: en este caso son las familias de menos renta las que no mejoran, y la desigualdad y el bienestar se pueden ver reducidos.

Medida B:

El diseño del “cheque Zapatero” fue matizado al poco de anunciarse. Debido a que la medida no se iba a diseñar como un “cheque al portador” para los declarantes sino como un descuento a los declarantes de IRPF que contasen con cuota suficiente, las conclusiones de mejora en términos distributivos y de bienestar de la medida A no se sostendrían. Ello es debido a dos razones:

- a) La primera razón por la que los resultados del "cheque Zapatero" no serían equitativos al instrumentarse como deducción en la cuota, es porque todos aquellos que no contasen con una cuota de 400 euros, no podrían descontársela íntegramente. Las cuotas se relacionan de forma directa con la renta de las familias, de manera que es más probable contar con una cuota superior a 400 euros cuanto mayor es la renta familiar. Ello iría de nuevo en contra del principio de equidad vertical.

Aunque los datos de la ECV no permiten replicar la estructura del IRPF, la EFF sí. Hemos utilizado los datos (referidos a 2004) para calcular la renta neta de IRPF de las familias según la estructura correspondiente al año 2008 y restarles después 400 euros o la el descuento que cupiese en sus cuotas. En este caso, los resultados no son estrictamente comparables con los expuestos anteriores en términos de Gini, porque las bases sobre las que se calculan los efectos son diferentes, pero en términos porcentuales, la contribución a variar el índice de Gini con los datos de la EFF se expone a continuación.

Para comprender bien el efecto de la media, se ha calculado la contribución a la disminución de la desigualdad que generaría dotar de un cheque universal de 400 euros a todas las familias. Los índices de Gini se han calculado sobre la base gravable neta de impuestos y sobre esa misma base incrementada en 400 euros. El descenso del índice de Gini es en este caso del 6,85%, pero esta magnitud es relevante solamente para comprobar el orden de magnitud del cambio que supondría permitir deducir solamente 400 euros a los que cuentan con una cuota mayor a esa cuantía y deducir lo que quepa a aquellos con cuotas menores. En ese caso, y comparando frente a la opción de repartir 400 a todas las familias, el índice de Gini aumentaría en un 2,78%. Si lo que se compara es la situación de no dar nada frente a aplicar el cheque como deducción en cuota, el resultado es un descenso de la desigualdad medida por el cambio en el índice de Gini, pero de solamente 4,27% (frente al 6,85% mencionado anteriormente)

- b) Segunda razón. La deducción se establecería en el nivel estatal y no autonómico. Así, no bastaría con contar con 400 euros de cuota para poder aplicar la deducción, sino contar con esa cuantía en el tramo estatal y no autonómico. Ello

implica de nuevo que son las rentas más bajas las que con menos probabilidad se aplicarán el descuento.

Por resumir los efectos sobre la desigualdad obtenidos, mostramos el Cuadro1.

Cuadro 1. Comparativa en términos de desigualdad y bienestar de las formulaciones alternativas del “cheque Zapatero”

Situaciones que se comparan	Bases de datos utilizadas (2004)	Efecto sobre la desigualdad medido por la variación porcentual en el índice de Gini	Efecto sobre el bienestar
Dotar con 400 euros a todas las familias declarantes frente a no dar nada (entre declarantes)	Encuesta de Condiciones de Vida	-1,82%	Mejora entre los declarantes
	Encuesta financiera de las Familias	-6,85%	Mejora entre los declarantes
Dotar de 400 euros a los que cuenten con cuota suficiente frente a dotar de 400 euros a todos los declarantes	Encuesta Financiera de las Familias	+2,78%	Indeterminado
Dotar de 400 euros si caben en la cuota en la cuota frente a no dar nada	Encuesta Financiera de las Familias	-4,27%	Indeterminado

En caso de dotar con 400 euros a todas las familias declarantes, la mejora de bienestar es indiscutible entre los declarantes porque al no haber efecto reordenación, el descenso en el índice de Gini garantiza que el bienestar social aumenta para funciones de bienestar admitidas con generalidad. Pero no podemos tener esta certeza en el caso en que existan reordenaciones, lo que ocurre al comparar la opción de dotar con 400 euros si caben en la cuota de los contribuyentes frente a no dar nada (que es generadora de un descenso en la desigualdad, no obstante). O la opción de descontar 400 euros en las cuotas de los que puedan frente a dar 400 euros a todos (que es generadora de desigualdad, pero puede generar reordenaciones igualmente). De igual modo, los resultados no se mantienen cuando la población considerada es el conjunto total (declarantes y no declarantes) y no exclusivamente declarantes.

Medida C:

Un último retoque anunciado en febrero es la dotación de una ayuda a las familias con hijos de 500 euros si tienen hasta 3 años y 300 si tienen hasta 18, siempre que se cuente con rentas inferiores a 15.000 y no sea familia numerosa o menos de 20.000 si no se trata de familias numerosas. La dificultad de analizar esta medida reside en que la base de micro-datos con la que contamos que contiene información adecuada acerca de las circunstancias familiares (ECV) no permite conocer la renta bruta, mientras que la EFF lo permite, pero es menos fiable en cuanto a las cargas familiares. Como las medidas no se han concretado al 100% ni en circunstancias de aplicación ni en cuantías finales, realizaremos el ejercicio de dotar con tales ayudas a las familias a partir de las rentas disponibles que figuran en la ECV, aun conscientes de que estas rentas son inferiores a las reales. Esto es así porque las rentas de esta encuesta son netas, no brutas. Ello implica que los valores de disminución de la desigualdad son aproximados, pues incluyen a muchas más familias de las que serían beneficiarias si contásemos con las rentas reales y no disponibles. Los efectos comparados con la situación real son imposibles de predecir, pues depende de cómo se distribuyan los hijos y sus edades en combinación con la renta familiar. Hechas estas matizaciones, calculamos los efectos sobre el índice de Gini de dotar de las ayudas familiares anteriormente citadas frente a la alternativa de no hacerlo.

Puesto que la medición hecha de esta forma supone un incremento superior al anunciado en las prestaciones, también se realizan dos ejercicios alternativos, más cercanos a las medidas anunciadas:

- a) Incrementar solamente en 291 euros la ayuda por cada hijo menor de tres años, y en 9 euros la de los hijos entre 3 y 18, sin modificar los límites de renta (incremento de la prestación)
- b) Incrementar además de las cuantías de las prestaciones por hijo a cargo, los límites de renta bajo la que se puede percibir la prestación por hijo a cargo. Ello supone un incremento del 26% en la renta límite para las familias no numerosas, que pasaría de 9.328 a 15.000, mientras que para las familias numerosas la extensión se daría desde 15.904 euros hasta 20.000, lo que representa un incremento del 68% sobre la renta límite de 2007.

La ECV no nos permite reconstruir la renta bruta, para saber qué familias ya están percibiendo la ayuda y cuáles serían beneficiarias adicionales, pero sí podemos realizar el ejercicio siguiente: Calcular el efecto que esta medida tendría tomada de forma aislada y sobre la renta disponible suponiendo que las familias no están percibiendo ayuda familiar, simplemente para ilustrar cómo incluso lo que a priori parece resultar muy progresivo no tiene porqué serlo necesariamente.

Si comparamos la situación inicial de no recibir ayudas familiares extra con la suma de la ayuda familiar complementaria al “cheque Zapatero” obtenemos lo siguiente:

Gini (renta disponible)= 0.35793108

Gini (renta disponible+ayudas complementarias)= 0.36307259

Es decir, implementar las ayudas familiares extraordinarias generaría un incremento en la desigualdad medido por el índice de Gini del 1,44%. ¿Cómo es esto posible?. Solamente podría explicarse si las rentas de las familias con hijos fuesen más elevadas que las de los hogares en los que no hay hijos.

Veamos cuáles son estas rentas en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Rentas disponibles medias según datos de la ECV 2004 incorporando a o no ayudas familiares extraordinarias y según tipo de hogar.

	Renta disponible	Renta disponible y ayudas familiares
Todos los hogares	21550.89	21616.99
Hogares sin hijos menores	20242.29	20242.29
Familias no numerosas	24673.08	24884.87
Familias numerosas	24001.57	24423.38

La columna de la derecha, que incorpora la renta disponible incrementada en las ayudas familiares propuestas es siempre mayor (o igual para los hogares sin hijos menores). Pero si analizamos la columna de la izquierda en la que se muestra la renta

disponible, se ve claramente que en media, la renta es mayor para las familias con hijos (sean o no numerosas) que para los hogares sin hijos. Ello quiere decir que aunque la medida favorece a un colectivo de renta más elevada (que coincide con el que más hijos tiene) y explica el incremento en la desigualdad. Los resultados podrían variar si se corrigiese la renta por el tamaño del hogar (renta equivalente) pero la introducción de tales correcciones implica casi siempre incorporación de criterios subjetivos.

Como la ampliación de las ayudas por hijo a cargo no se producirían tal y como hemos diseñado anteriormente porque ello supondría un doble cómputo de las ayudas por hijo a cargo, se ensayan dos ejercicios alternativos que calculan el índice de Gini al incrementar solamente en la cuantía adicional las prestaciones y este mismo índice si se incrementan las cuantías y además se extienden los límites de aplicación. En este caso obtendríamos los siguientes resultados:

Gini (renta disponible)= 0.35793108

Gini (renta disponible+incremento en cuantías)= 0.35778141

Gini (renta disponible+incremento en cuantías y extensión límites)=0.3575999

Es decir, el incremento de las cuantías de la prestación por hijo a cargo sin modificación de los límites de aplicación sobre la renta, sería reductor de la desigualdad, y también lo sería la extensión de los niveles de renta para ampliar las familias beneficiarias. En términos porcentuales, la medida propuesta significaría una reducción del 0,9% en el índice de Gini, en la que 0,4% sería achacable al efecto de de incremento de la prestación y el 0,5% restante, al incremento de los límites de aplicación.

c. Efectos sobre la pobreza

Para concluir la cuantificación de los efectos de las distintas medidas, realizaremos cálculos de diferentes índices de pobreza considerando diferentes niveles de renta:

- Renta inicial: la renta base sobre la que no se aplica ninguna medida
- Renta 400: renta incrementada en 400 euros
- Renta+cuantía: renta incrementada en las cuantías extra por prestación por hijo a cargo, sin extender los límites de aplicación de la renta

- Renta+cuantía+extensión: renta incrementada en las prestaciones extra por hijo a cargo, pero extendiendo además la renta límite que actúa como tope de aplicación

Los índices calculados son:

- H: Headcount ratio o porcentaje de familias pobres sobre el total.
- PGR: Poverty Gap Ratio que mide el ratio entre el total de renta necesario para que nadie fuese pobre y el producto del total de la población por la línea de pobreza.
- IGR: Income Gap Ratio que representa la diferencia entre la unidad y el cociente entre la renta media de los pobres y la línea de pobreza.
- FGT(2): Índice de Foster Greer y Thorbecke para un parámetro de aversión a la desigualdad igual a 2.

Cuadro 3. Índices de pobreza de la renta disponible original e incrementada en 400 euros o con diferentes ayudas familiares.

	H (%)	PGR (%)	IGR (%)	FGT(2)*100	Línea de pobreza € (50% mediana)
Renta disponible	19,528	7,103	36,374	3,820	9.273
Renta 400	19,105	6,546	34,262	3,376	9.473
Renta+cuantía	19,482	6,977	36,332	3,799	9.272
Renta+cuantía+extensión	19,482	7,078	36,336	3,799	9.274

El Cuadro 3 pone de manifiesto que la medida consistente en dotar de 400 euros adicionales a todas las familias generaría un descenso de la pobreza medida por cualquier índice. La incidencia de la pobreza medida sobre la renta disponible descendería de un 19,528% de población pobre a un 19,105% de pobres. La intensidad de la pobreza (o porcentaje de renta necesario para acabar con la pobreza) también descendería del 7,103% al 6,543%. Los índices que tienen en cuenta la desigualdad entre los pobres también descienden al repartir 400 euros a todas las familias FGT(2) pasa de 3,820 a 3,376. Cualquiera de los índices corrobora que el efecto sobre el descenso de la pobreza de dotar con 400 euros adicionales sería positivo.

La extensión de la cuantía de las prestaciones familiares también presentaría un efecto de descenso de la pobreza, en cambio, la extensión de los niveles de renta para aplicar las prestaciones no generaría ninguna mejora adicional en términos de pobreza si la línea de pobreza se fija en la mitad de la mediana, ya que los beneficiarios quedarían por encima.

Reflexiones finales.

Tras estas líneas estamos en condiciones de reflexionar acerca de los efectos que previsiblemente generaría la implementación del “cheque Zapatero”. Se ha tratado de cuantificar con medidas sólidas y objetivas la contribución a la desigualdad, la disminución de la pobreza y el bienestar de las medidas anunciadas. Apoyarse en cálculos sobre datos reales implica complicación en este caso por no contar con una base de microdatos que permita calcular sobre la misma encuesta el efecto de todas las comparaciones de escenarios. Con el panel de declarantes del Instituto de Estudios Fiscales es posible conocer quiénes se ven afectados por las medidas en sus diseños alternativos (cuestión ya analizada desde FUNCAS). Al contar con la Encuesta Financiera de las Familias se puede replicar el diseño del IRPF, pero la composición de las familias no está bien representada⁶. La Encuesta de Condiciones de Vida permite analizar muy bien medidas que tienen en cuenta las circunstancias familiares, pero no es posible replicar la estructura del IRPF por no contar con la cuantía detallada de las fuentes de renta del hogar.

Los cálculos mostrados en este trabajo deben tomarse con muchos matices por varias razones. Por un lado, las medidas no se han concretado en firme, y por otro, los datos no siempre permiten calcular todo lo que el investigador quisiera y menos en un plazo corto de tiempo, como ofrece la ocasión de este anuncio de medidas. Hemos tomado escenarios simplificados porque suponemos que todas las familias declararían, cuando en realidad no es así, y porque asumimos solamente la opción de recibir 400 euros (no de 800). Además, la variable con la que contamos es renta disponible, por lo que las medidas de apoyo a la familia no se calculan sobre la renta bruta tal y como se ha anunciado. Por

⁶ La EFF está diseñada para estudiar las decisiones de inversión en distintos activos y el endeudamiento y riqueza de las familias. Ello obliga a sobre-representar a los hogares más ricos que son los que cuentan con carteras más variadas. Aunque los factores de ponderación se muestran para que los cálculos de valores medios sean representativos, las familias presentan una edad bastante avanzada y también lo es la edad de los hijos.

último, las ayudas familiares no se plantean desde cero sino como una ampliación a las ya existentes. Una cuestión que hubiese sido de interés pero no ha sido factible por el momento es la de combinar las ayudas familiares con la deducción de 400 euros (o menos) según cupiese o no en la cuota de los contribuyentes.

Incluso con estas dificultades y matices, es posible anticipar con rigor los efectos de las medidas anunciadas. En términos distributivos hay que señalar que repartir una cuantía fija a todas las familias sí genera indiscutiblemente un descenso de la desigualdad y un aumento del bienestar, pero esto no se mantiene si la medida se restringe a exclusivamente a declarantes del IRPF, a declarantes con cuota suficiente en el IRPF o si se combinan regalos de 400 y de 800 euros, ya que las reordenaciones pueden generar cualquier efecto sobre el bienestar incluso en presencia de efecto igualador de las rentas.

El incremento de las ayudas a las familias con hijos anunciado como una de las medidas más progresivas, puede incluso presentar un efecto desigualador cuando las rentas más elevadas (y bajo el límite que delimita la percepción de las ayudas) se concentran en las familias con hijos, como es el caso español. Por tanto, no se puede sostener que sería una medida generadora de bienestar.

Los efectos sobre la pobreza, sin embargo son de mejora, tanto si el reparto se hace a todas las familias como si se incrementan las ayudas familiares, pero esta vez con efectos muy modestos. No se ha comprobado el efecto sobre la pobreza de la aplicación de la deducción en la cuota de aquellos a los que les cabe la deducción, pero previsiblemente aumentaría, por quedar fuera de la medida los hogares de las rentas más bajas, y aumentaría más si se tiene en cuenta que en la práctica se implementaría como una extensión del derecho a rentas más elevadas.

La combinación de ambas medidas (deducción en la cuota si hay cabida, e incremento de las ayudas familiares) podría en principio tanto aumentar como descender la desigualdad, ya que los efectos pueden moverse de forma contraria. Lo mismo ocurre con la pobreza y el bienestar que podría aumentar o descender.

El aumento en la cuantía y extensión a familias de rentas más elevadas de las prestaciones por hijo a cargo se han mostrado medidas que generan descenso de la

desigualdad y en la pobreza, si bien la contribución al descenso de la pobreza proviene exclusivamente del incremento de las cuantías, pues la extensión de las rentas puede quedar como una medida aplicable a familias por encima de la línea de pobreza, como ha sido el caso mostrado.

En resumen, las medidas anunciadas en principio podrían mejorar en la desigualdad, la pobreza y el bienestar, pero también podrían generar efectos de empeoramiento. Además, con el mismo coste que supondría implementarlas, es posible utilizar medidas igualadoras, que hagan descender la pobreza y que incrementen el bienestar.

Referencias

- Badenes Plá, N. (2007) “¿Cómo se mide la pobreza? Ejemplos a partir de una base de datos simulada” *Revista electrónica sobre la enseñanza de la Economía Pública e-pública* Nº 2, septiembre, Págs. 12-36
- EL MUNDO 27 de enero “El PSOE se compromete a devolver 400 euros a todos los contribuyentes” por Esther Mucientes
- EL MUNDO 12 de febrero “Pincha el “cheque Zapatero”” por Carlos Segovia
- EL PAÍS 27 enero 2008 “Zapatero promete devolver 400 euros a 13 millones de contribuyentes” por Miguel Jiménez.
- EXPANSIÓN 29 de enero 2008. “Zapatero pagará el cheque de 400 euros con la subida real del IRPF del año 2007” por C. Cuesta y P. González.
- EXPANSIÓN 6 de febrero 2008. “Solbes poda más el ‘cheque Zapatero’: en 2 años sólo el 34% recibirá 400 euros” por C. Cuesta y P. González.

Curriculum

Nuria Badenes Plá es Catedrática de la Escuela de Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid desde 2002. Actualmente dirige la Unidad de Investigación de la Fundación Acción Familiar. Obtuvo el título Master en Hacienda Pública y Análisis Económico (1995) con Mención Especial. Doctorada en Ciencias Económicas y Empresariales por la UCM (2000) su tesis fue distinguida con el Premio Extraordinario y el Premio del Instituto de Estudios Fiscales. Su labor de investigación se ha implicado colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales, Fundación BBVA, FUNCAS, FEDEA, L'Observatoire de L'Épargne Européenne, y como Visitor Academic de la Universidad de York. Obtuvo el Premio del Círculo de Empresarios en 2002 junto al profesor González-Páramo. Sus áreas de interés incluyen el estudio de la redistribución de la renta, pobreza, microsimulación de reformas fiscales, consumo de bienes nocivos, imposición marginal efectiva, activos financieros, vivienda, educación, etc. Ha publicado sus trabajos en más de treinta artículos, libros, y capítulos de libros.