



APOYO A LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2015

M^a Teresa López López
Mónica Gómez de la Torre y del Arco

Cátedra Extraordinaria de
Políticas de Familia UCM-AFA

Noviembre 2014





Este documento se ha elaborado por Acción Familiar, bajo la dirección de M^a Teresa López López, directora de la Cátedra Extraordinaria de Políticas de Familia Acción Familiar-Universidad Complutense.

No está permitida la reproducción parcial o total de este documento, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia, u otros medios, sin citar la fuente.

© **Acción Familiar**

Gta. Quevedo, 7-6º dcha.-28015 Madrid

Tfno.: 91 446 10 11 – Fax: 91 446 88 17

Web: www.accionfamiliar.org

Email: accionfamiliar@accionfamiliar.org

ISBN: 978-84-15305-77-4





APOYO A LA FAMILIA EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2015

Índice

Introducción.....	7
1. Objetivos políticos prioritarios en los PGE para 2015.....	11
2. Análisis de las grandes cifras de los PGE 2015.....	15
3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015...	21
4. Fiscalidad y familia en los PGE 2015.....	45
5. Conclusiones y propuestas de reforma.....	51







INTRODUCCIÓN



FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID





Introducción

- **La familia, como principal institución social, es un asunto de Estado por lo que resulta imprescindible identificar y valorar tanto su dimensión privada como pública.** De no hacerlo, se convertirá en una institución invisible, lo que implicaría una pérdida de su valor social, con importantes consecuencias personales, sociales, económicas e incluso políticas, al introducir cambios culturales de gran calado.
- Este reconocimiento del papel público de la familia exige el esfuerzo de todos –de las familias, de la sociedad civil, de empresarios, etc-, especialmente de los responsables políticos, que deberían situar a la familia en el centro de las políticas públicas.
- Los PGE cuantifican en términos **económicos** (monetarios) las acciones que cada año llevarán a cabo los poderes públicos, poniendo así de manifiesto **las prioridades políticas** del ejecutivo. Este documento trata de analizar si la familia figura como prioridad política para el año 2015.

El objetivo es identificar y valorar las actuaciones públicas recogidas en el Proyecto de Ley de PGE para 2015, que de manera explícita apoyan a la familia.

Este análisis permite mostrar el valor político –económico y social- que el legislador da a la institución familiar así como las líneas de actuación explícitas de apoyo a la familia que se llevarán a cabo el próximo año.





1. OBJETIVOS POLÍTICOS PRIORITARIOS EN LOS PGE PARA 2015



FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID





1. Objetivos políticos prioritarios en los PGE 2015

- En el preámbulo del Proyecto figura que los PGE 2015 **“persiguen el objetivo prioritario de reducir el déficit público y el cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal en la UE** y añade que “dado el contexto actual de la economía, en el presente ejercicio se busca además efectuar una más eficiente asignación de recursos públicos de suerte que, sin descuidar el objetivo prioritario de reducción del déficit, se logre consolidar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo iniciada en el ejercicio anterior”.
- **Entre sus objetivos generales no figura el apoyo a la familia, y especialmente a la maternidad.** Sólo aparece una referencia importante a esta necesidad entre los objetivos de la Sección 26 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Serie Roja de los PGE) que tiene encomendada, entre otras, la política del Gobierno en el área de familias y protección a la infancia. A ello dedica de manera explícita, dos programas presupuestarios: el 231G Atención a la Infancia y a las Familias, y el 231F Otros Servicios Sociales del Estado. Ambos se analizan en la siguiente sección de este trabajo.

Parece lógico que, atendiendo a la situación económica existente en España, la búsqueda de la estabilidad presupuestaria sea un objetivo prioritario. Pero también es muy coherente, como afirma el mismo proyecto de ley, lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos si se desea el crecimiento económico.

Esta mejora en la asignación pasa, inevitablemente, por un mayor apoyo explícito a la familia y de manera muy especial por un apoyo a la maternidad.

El fuerte envejecimiento de la población y la búsqueda de una verdadera igualdad entre hombres y mujeres son, entre otras, razones suficientes que justifican esta afirmación. Sin padres y madres no hay niños, y sin niños no hay presente y mucho menos futuro.

1. Objetivos políticos prioritarios en los PGE 2015

- Las medidas directas y explícitas de apoyo a la familia recogidas en los PGE, se pueden ordenar en torno a tres ejes de actuación, que incluyen medidas que:
 - Persiguen mejorar la calidad de vida de las familias ofreciendo mejores servicios públicos
 - Tratan de facilitar ingresos adicionales a las familias mediante ayudas económicas directas, actuando a través de las políticas de gasto público
 - Buscan aumentar la renta disponible de las familias reduciendo el esfuerzo fiscal que éstas realizan

Por ello en este trabajo se analizan: los objetivos políticos y económicos y las grandes cifras de los PGE así como las políticas de gasto directamente dirigidas a las familias, utilizando para ello la clasificación por Programas:

- Los programas presupuestarios que permiten una mejora de los servicios sociales de apoyo a las familias
- Los programas presupuestarios que proporcionan ingresos directos a las familias y se gestionan a través del sistema Seguridad Social

También se hace una referencia a los ingresos, recogándose las novedades que en materia de impuestos introducen para 2015 los PGE, concretamente en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.



2. ANÁLISIS DE LAS GRANDES CIFRAS DE LOS PGE 2015



FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

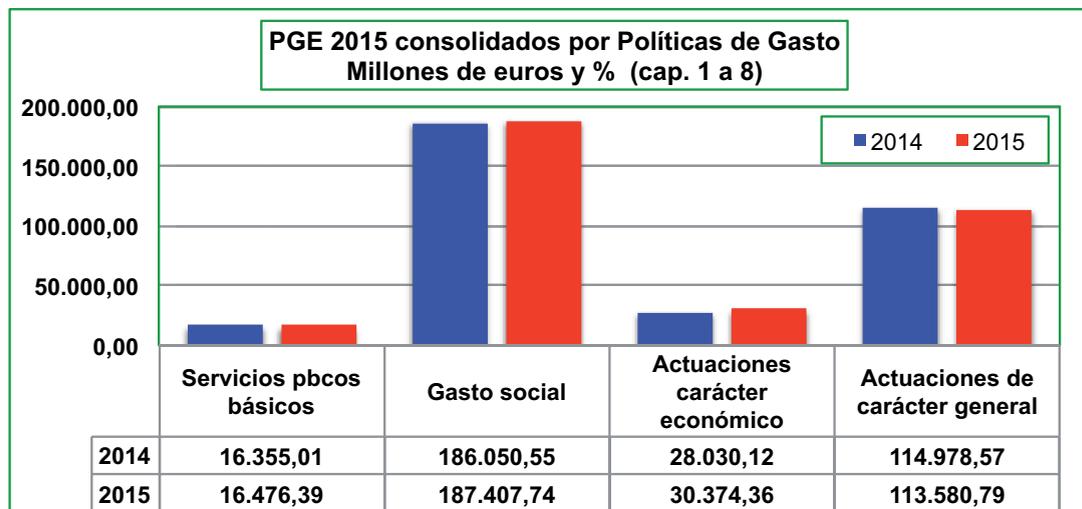




2. Análisis de las grandes cifras de los PGE 2015

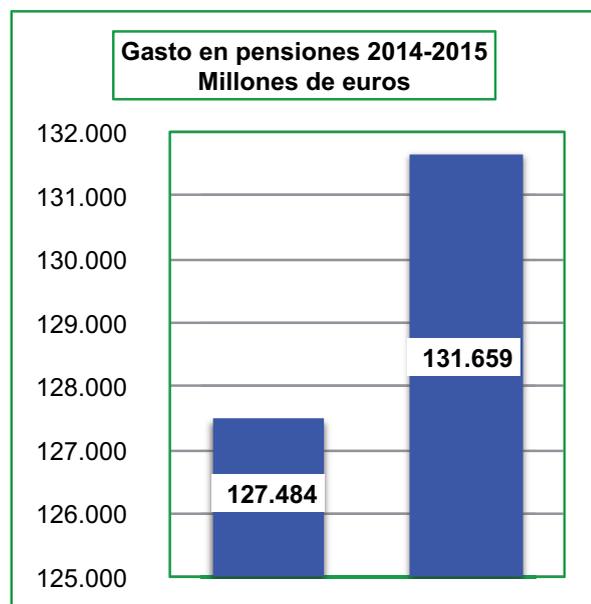
Observando las grandes cifras de los PGE se puede afirmar que estamos ante un presupuesto, como se indica en el Informe Económico Financiero, “continuista, cuya preocupación fundamental sigue siendo la consolidación fiscal y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

Las diferencias por políticas de gasto son casi inapreciables, aumentando en todas ellas los créditos presupuestarios, aunque el gasto total presupuestado se reduce un 1,5%, tratando así de alcanzar un déficit de la Administración Central que no supere el 2,9% y estimándose para la Seguridad Social un déficit no superior al 6% (Informe Económico Financiero).



2. Análisis de las grandes cifras de los PGE 2015

La consolidación fiscal se basa, en los PGE 2015, tanto en medidas de reducción del gasto como en la mejora de la eficiencia del sistema tributario, dando lugar a una importante reducción del déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas de 2,6 puntos del PIB, lo que supone una disminución de casi el 30% respecto al déficit de 2011. También se han llevado a cabo reformas estructurales que han afectado a numerosos sectores de la economía.



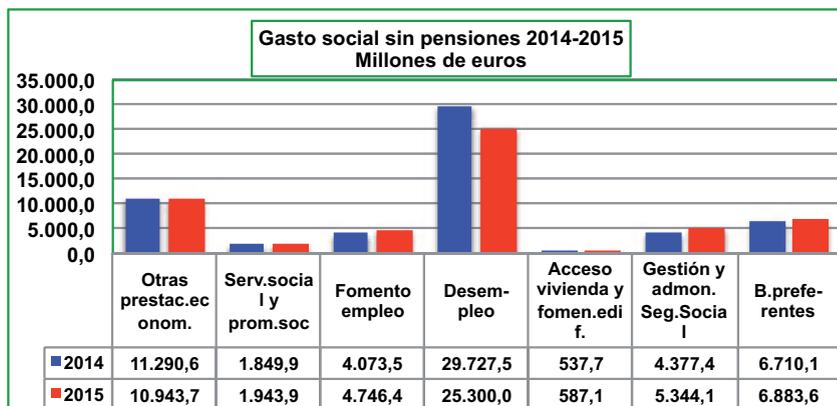
El 53,9% del gasto total presupuestado se destinará a gasto social. Dentro de éste las pensiones suponen casi el 70,3% del gasto social y casi el 38% del total de gasto de los PGE 2015, frente al 36% en 2014.

Dentro de estas pensiones se encuentran además de las de jubilación, las de carácter familiar, que se perciben como derechos derivados cuando se produce el fallecimiento de un familiar, y que en alguna medida pueden ser consideradas también como prestaciones de carácter familiar. Todas ellas se analizan en las secciones siguientes de este trabajo. Las pensiones no experimentan modificaciones importantes respecto al año anterior. Los cambios en su volumen de crédito se producen por un aumento en el número de beneficiarios, y por la aplicación del porcentaje de actualización que les corresponde.

2. Análisis de las grandes cifras de los PGE 2015

Analizando la composición del gasto social sin considerar las pensiones, la mayor parte de los créditos están dirigidos a Desempleo, Otras prestaciones económicas y Bienes preferentes.

a. Desempleo, ve disminuir su crédito total en un 14,9%, cuantía muy significativa. Dicha disminución no viene originada por un cambio en la normativa que conlleve pérdida de derechos sociales de los trabajadores que se conviertan en parados, sino por el comportamiento de otras variables derivadas del funcionamiento del mercado de trabajo: paro de larga duración y por tanto agotamiento de las prestaciones, mayor peso de beneficiarios del nivel asistencial frente a los del nivel contributivo, cuyas prestaciones son más elevadas; mayor número de personas que busquen su primer empleo y no generan derechos, aumento de los beneficiarios y por tanto del gasto de la renta activa de inserción, entre otras. Igualmente la disminución en la tasa de paro, que es de esperar continúe, aligera el gasto destinado a desempleo.



Pero conocer la cuantía total de gasto en desempleo exigiría computar también el gasto destinado al programa PREPARA que combina políticas activas y ayudas económicas de acompañamiento para los parados que agoten el desempleo. Está dotado con 285 millones de euros que figuran en la Política de Fomento de Empleo y no en Desempleo

2. Análisis de las grandes cifras de los PGE 2015

b. Otras prestaciones económicas. Disminuye el gasto total asignado a esta política pública en algo más del 3%, aunque habría que descontar los créditos que se dotaron en 2014 para atender obligaciones de ejercicios anteriores. Esta política integra un conjunto de prestaciones dirigidas a compensar las rentas salariales que se dejan de percibir ante la imposibilidad temporal de trabajar, entre las que se encuentran algunas directamente originadas en el ámbito familiar como, por ejemplo, maternidad y paternidad entre otras. El conjunto de prestaciones vinculadas al cese de la actividad temporal del trabajo por nacimiento de hijo, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia, presentan un gasto total de 2.098,24 millones de euros con una reducción para 2015 de un 3,7%, originado igualmente no por cambios en las prestaciones sino por el mal funcionamiento del mercado de trabajo así como por el descenso en el número de nacimientos. A esta política se dedica una atención más detallada en las siguientes secciones de este trabajo.

c. También la política de Servicios Sociales y Promoción social experimenta un aumento del 5,1% y en ella se incorporan dos Programas (231F y 231G) específicamente dirigidos a dar apoyo a la familia y que se analizan más detalladamente en la siguiente sección de este documento

d. Bienes preferentes. Incluye los créditos presupuestarios dirigidos Sanidad, Educación y Cultura con un crecimiento previsto en el gasto del 2,6%. En el caso de la Sanidad, excluyendo el gasto destinado al Fondo de Cohesión Sanitaria, el crecimiento es del 1,2%; en Educación el aumento es más elevado, un 4,5%; y en Cultura igualmente se produce un crecimiento del 4,3%.



3. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EXPLÍCITOS DE APOYO A LA FAMILIA EN LOS PGE 2015



FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID





3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

3.1. Programas presupuestarios que permiten una mejora de los servicios sociales de apoyo a las familias (Sección 26. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)

a. Programa 231F. Otros servicios sociales del Estado

Objetivo: Desarrollo de un conjunto de actuaciones diseñadas para mantener un sistema público de servicios sociales de atención primaria que dé cobertura a las necesidades básicas que pueden manifestarse en el ámbito personal, familiar y social.

b. Programa 231G. Atención a la infancia y las familias

Objetivo: Impulsar programas de actuación referidos a la prevención, atención y protección de la infancia, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y de la legislación española como el cumplimiento y seguimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España. También promueve programas de apoyo y mejora de la calidad de vida de las familias con mayor atención a las que están en situaciones de especial necesidad.

Gasto total de los Programas 231F y 231G de la Sección 26. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Millones de euros y %			
	2014	2015	Variación %
Programa 231F. Otros servicios sociales del Estado	157.265,64	187.119,12	19,0%
Programa 231G. Atención a la infancia y las familias	5.872,12	7.688,38	30,93%

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 231F. Otros servicios sociales del Estado

Si atendemos al contenido del programa por líneas de acción, sólo algunas son Políticas de apoyo a la familia. Entre ellas figura el desarrollo del **Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de atención primaria**, en el que se incluyen actuaciones dirigidas a la familia.

Entre sus objetivos hay dos que dan apoyo a la familia:

1. Mantener y desarrollar un sistema público de nivel primario a través del **Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de las CCLL**. Entre los indicadores de resultados figura la atención a 528.883 familias.
2. Conseguir el desarrollo social de las comunidades gitanas y la lucha contra la pobreza infantil gitana.

En el programa 231F se observa un importante crecimiento del gasto del 19%. La mayor parte del gasto, el 54,45% está destinado al capítulo 4, transferencias corrientes, con un aumento de más de 30 millones de euros, destinados a las CCAA, concretamente para el concepto 453, es decir, para el desarrollo de programas de servicios sociales, que dispondrán de un crédito presupuestario de casi 64 millones de euros frente a los casi 32 millones de 2014.

Gasto total del Programa 231F Otros servicios sociales del estado de la Sección 26. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Millones de euros y variación %			
	2014	2015	Variación %
Cap.1 Gastos de personal	6.641,5	6.507,4	-2,0%
Cap.2. Gastos corrientes b. y s.	2.008,1	1.783,0	-11,2%
Cap.4. Transferencias. corrientes	143.212,7	173.601,4	21,2%
Cap.6. Inversiones reales	7,0	12,0	71,4%
Cap.7. Transferencias de capital	388,8	208,8	-46,3%
Cap.8. Activos financieros	5.006,5	5.006,5	0,0%
TOTAL PROGRAMA 231F	157.265,6	187.119,1	19,0%



3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

b. Programa 231G. Atención a la infancia y a las familias

Entre sus líneas de acción figuran 10 actuaciones que, si se ponen en marcha y disponen de dotación presupuestaria para ello, tendrán un gran impacto en el bienestar y la calidad de vida de las familias:

1. Puesta en marcha de un **Plan Integral de Apoyo a la Familia** para vertebrar la política familiar de forma explícita, adoptando un conjunto coherente de acciones homogéneas.
2. Desarrollo de medidas de apoyo a la **parentalidad positiva**.
3. Colaboración con las CCAA y CCLL y empresas y entidades sociales, para **facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral**, promoviendo una mejora de la atención a la primera infancia (0-3 años) así como la racionalización de los horarios españoles.
4. Promoción de una **cultura empresarial familiarmente responsable** y de políticas flexibles en materia de condiciones de trabajo, a fin de facilitar una mayor conciliación familiar y laboral.
5. **Promoción y apoyo a distintos colectivos familiares** de acuerdo con sus necesidades, básicamente con familias numerosas y monoparentales así como apoyo al movimiento asociativo.
6. Impulso a la cooperación inter autonómica en materia de protección y promoción de la familia, especialmente mediante el desarrollo de modelos y normas de referencia de servicios sociales especializados en educación familiar y atención a la conflictividad familiar (mediación, orientación..)
7. Promoción de las **relaciones internacionales referidas a la protección a las familias** así como difusión y **promoción de la protección a las familias** con carácter general (guías de ayuda, Día Internacional de las Familias, etc.).
8. Colaboración técnica y financiera con el **movimiento asociativo familiar** en el ámbito estatal.
9. Colaboración en la **mejora de la capacitación técnica de los profesionales del ámbito de la atención a las familias** en el marco del Plan de Formación, en colaboración con las CCAA.
10. Mejora del **conocimiento de la realidad de las familias** en España mediante estudios e investigaciones.



3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

b. Programa 231G. Atención a la infancia y a las familias

A la puesta en marcha de todas las acciones recogidas en el Programa se destinarán en 2015 algo más de 7.600 millones de euros, conforme a la composición del gasto que figura en la tabla que sigue. **No figura una dotación presupuestaria explícita para el Plan de Familia, al menos para la puesta en marcha y desarrollo de las actuaciones de su primer año de aplicación, que se supone será en 2015.**

En el programa 231G se observa un importante crecimiento del gasto del 30,9%, aunque su origen está en un fuerte crecimiento del capítulo 8, activos financieros, de más del 125%, que es el único capítulo que crece

Gasto total de los Programas 231G Atención a la Infancia y a las Familias Sección 26. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Millones de euros y variación %			
	2014	2015	Variación %
C.1 Gastos de personal	1.299,8	1.166,1	-10,3
C.2. Gastos corrientes en bienes y servicios	704,8	604,8	-14,2
C.4. Transferencias corrientes	2.317,5	2.417,5	4,3
C.8. Activos financieros	1.550,0	3.500,0	125,8
Total	5.872,1	7.688,4	30,9

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

Las actuaciones recogidas en ambos programas presupuestarios pueden tener importantes efectos positivos en la calidad de vida de las familias.

Sin embargo la composición y cuantía del gasto, aún habiendo experimentado entre ambos programas, un importante crecimiento, que puede incluso sorprender en un presupuesto austero como el de 2015, no parece suficiente para abordar todas estas acciones. Sí muestra, sin embargo, la voluntad política del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de elaborar un Plan de Apoyo a la Familia, que el mismo está coordinando. Pero hace falta, además de más dotación presupuestaria, la voluntad política de todo el ejecutivo, especialmente de algunos Ministerios, como el de Empleo y Seguridad Social, sin cuya colaboración no es posible elaborar el Plan de Familia que es necesario en este momento.

También es preciso tener en cuenta que un Plan de Familia de carácter estatal debería contar con actuaciones que lleguen de manera generalizada a todas las familias, con independencia de su lugar de residencia. Si sólo se proporcionan nuevos recursos a las CCAA habrá que hacer un exhaustivo seguimiento del uso de los mismos para evitar que continúen agudizándose las diferencias en la calidad de vida de las familias, sólo por su lugar de residencia.



3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

3.2 Programas que tratan de facilitar ingresos adicionales a las familias mediante ayudas económicas directas, actuando a través de las políticas de gasto público (Sección 19. Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

Las principales actuaciones explícitas de apoyo a las familias que suponen apoyo económico directo, se gestionan a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y no experimentan para 2015 cambios significativos, reduciéndose, en casi todas ellas, el gasto presupuestado para dicho año.

Para conocer el comportamiento previsto de estas prestaciones para 2015, aunque consolidan sus gastos en los PGE, se utilizan en este análisis los programas presupuestarios recogidos en el Presupuesto de la Seguridad Social, que se concretan en tres:

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y Otras Prestaciones. Recoge actividades necesarias para la gestión y control de diferentes prestaciones económicas directas entre las que se encuentran algunas claramente dirigidas a la familia: prestación por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y lactancia natural y menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

b. Programa 1202. Protección Familias y Otras Prestaciones. En él figuran, entre otras, las prestaciones de protección familiar por hijo a cargo en sus distintas modalidades, así como las prestaciones por maternidad de naturaleza no contributiva.

c. Programa 1101. Pensiones contributivas. Integra todas las pensiones del sistema de Seguridad Social, entre las que se encuentran englobadas las de Muerte y supervivencia que deben ser consideradas como ayudas de carácter familiar: viudedad, orfandad y favor familiares.



3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y otras prestaciones. Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia: maternidad contributiva, riesgo embarazo, paternidad, lactancia y cuidado menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Las prestaciones recogidas en este Programa están, todas ellas, relacionadas con el nacimiento y cuidados de la primera infancia, y están organizadas en torno a diferentes situaciones, recogidas en la tabla que sigue. Además, también se ofrecen otras ayudas que consisten en imputar cotizaciones a efectos de futuras pensiones de los beneficiarios.

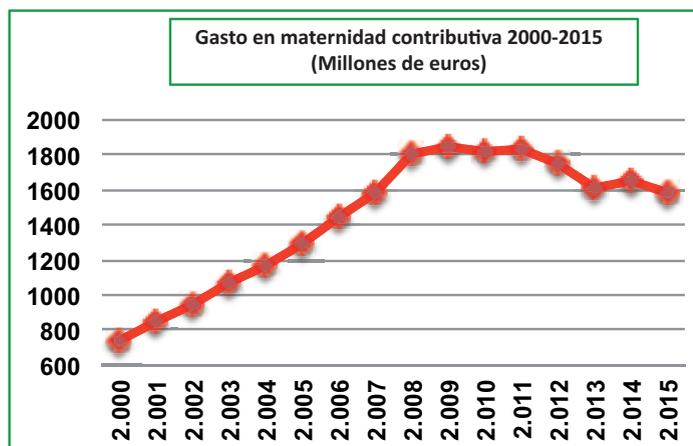
Maternidad contributiva. Se trata de una prestación económica directa que forma parte del actual modelo de Seguridad Social y protege los períodos inmediatamente posteriores al parto o adopción. En general tiene una duración de 16 semanas, ampliables en caso de parto múltiple o de otras circunstancias excepcionales. Este período pertenece a la madre, pero con ciertas limitaciones, ella podrá cederlo al padre. Este permiso también puede ser disfrutado de manera temporal.

Gasto en prestaciones contributivas directas de carácter familiar 2014-2015 Millones de euros y %			
	2014	2015	Var.%
Maternidad contributiva	1.656,26	1.577,7	-4,7%
Paternidad	206,24	197,17	-4,4%
Riesgo durante el embarazo	287,68	290,04	0,8%
Lactancia natural	7,03	5,32	-24,3%
Cuidado menores enfermos de cáncer...	20,08	27,45	36,7%
TOTAL	2.177,29	2.097,68	- 3,66%

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y otras prestaciones. Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia: maternidad contributiva, riesgo embarazo, paternidad, lactancia y cuidado menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

La cuantía de gasto para 2015 para **Maternidad contributiva** continúa con la caída iniciada en 2009. Este descenso tiene su origen en el comportamiento del mercado de trabajo –pérdida de empleos en mujeres y descenso salarios- y en la disminución en los nacimientos. En 2013 se gestionaron 288.842 prestaciones, 3,3% menos que en el año anterior. Esta tendencia continúa en 2014, descendiendo durante los 6 primeros meses un 5,39%. Para 2015 se estima una disminución del gasto del 4,7%. Durante décadas se ha ido logrando una incorporación de la mujer al mercado laboral, pero ahora se observa su salida del mercado de trabajo a la vez que se ven “obligadas” a renunciar a la maternidad. Para acabar con las desigualdades es imprescindible proteger la maternidad.

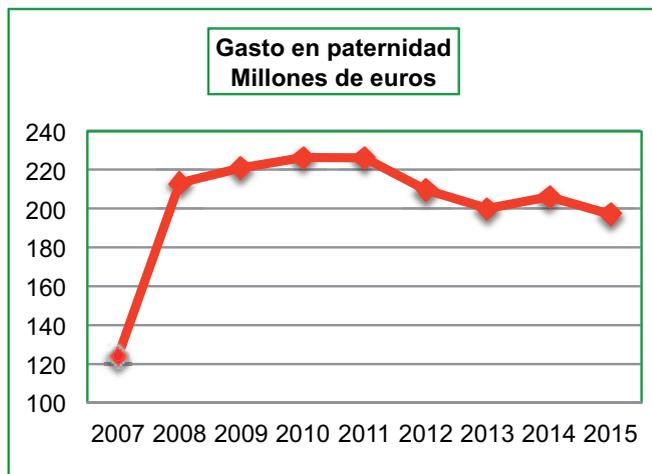


Es urgente establecer medidas de apoyo directo a la maternidad, tanto en el mercado de trabajo como en prestaciones económicas directas, que permitan a las mujeres tener los hijos que deseen. Todas ellas manifiestan que desearían haber tenido al menos un hijo más de los que han tenido y son razones laborales y económicas las que no se lo han permitido. Si queremos disminuir el envejecimiento de la población hay que ayudar a las mujeres a ser madres y a compatibilizar la maternidad con el empleo remunerado.

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y otras prestaciones. Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia: maternidad contributiva, riesgo embarazo, paternidad, lactancia y cuidado menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Paternidad. Creada en 2007, protege el período de “descanso” con ocasión del nacimiento de un hijo, adopción u acogimiento del padre que trabaja. Dura 13 días ininterrumpidos ampliables en caso de partos múltiples o situaciones excepcionales. Al igual que ocurre con la prestación por maternidad, durante 2013 se produjo un descenso en estas prestaciones del 3,2% y en los primeros meses de 2014 del 3,8%. La disminución de gasto prevista para 2015 se ha estimado en un 4,4%.



Las razones que explican esta caída son similares a las recogidas en el caso de la maternidad, aunque aquí el descenso es ligeramente inferior, lo que podría ser consecuencia de dos hechos: el aumento de embarazos en mujeres solteras, y en solitario, así como el posible temor de los padres a perder su trabajo al solicitar el ejercicio de este derecho en un mercado laboral maltrecho por la crisis. También parecen necesarias actuaciones que ayuden a los padres a decidir sobre el nacimiento de sus hijos y ayudarles a entrar, pero sobre todo permanecer, en el mercado de trabajo.

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y otras prestaciones. Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia: maternidad contributiva, riesgo embarazo, paternidad, lactancia y cuidado menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

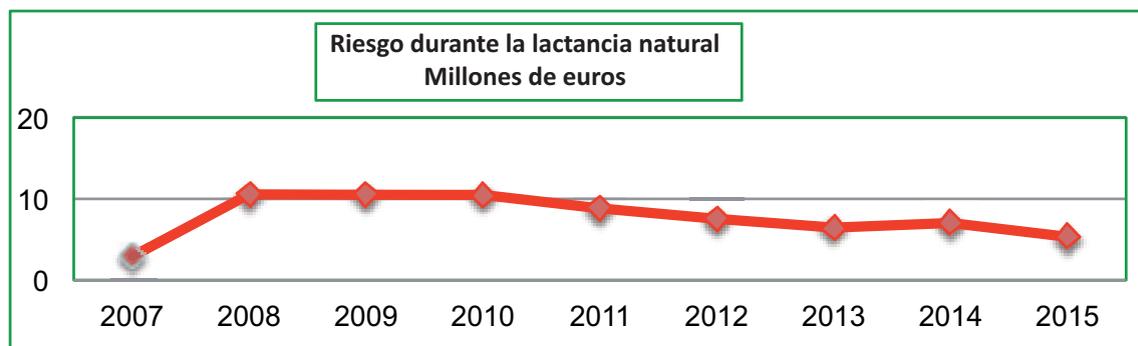
Riesgo durante el embarazo. Esta prestación trata de proteger la salud de la madre y el hijo ya que protege la suspensión del contrato de trabajo de una embarazada cuando no sea posible cambiarla de puesto de trabajo y éste pueda influir negativamente en su salud o en la del niño. El presupuesto previsto para 2015 asciende a 290,04 millones de euros y se espera un incremento respecto al año anterior de un 0,8%. Aún con menos nacimientos esperados, la mejora y atención a la salud de las mujeres durante el embarazo explica este aumento.



3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y otras prestaciones. Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia: maternidad contributiva, riesgo embarazo, paternidad, lactancia y cuidado menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Riesgo durante la lactancia natural. Protege, igualmente, el período de suspensión de contrato de una trabajadora con un hijo lactante a la que no es posible cambiar de puesto de trabajo y su condición lo haga necesario. La prestación se extingue cuando el menor cumple 9 meses. En 2014 estaban vigentes 361 procesos. Y el gasto previsto para 2015 es de 5,32 millones de euros, un 24,3% menos que en 2014. Parece necesario evaluar bien el comportamiento de esta prestación para identificar correctamente las causas de esta disminución, que tienen que ver con las mismas recogidas en las prestaciones anteriores, pero quizá también con una disminución de la lactancia materna cuando resulta incompatible con la permanencia en el mercado de trabajo. La OMS advierte de las bondades de la lactancia materna, sobre las que se debería informar no sólo a las madres, sino a la sociedad en general.



3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

a. Programa 1102. Incapacidad Temporal y otras prestaciones. Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia: maternidad contributiva, riesgo embarazo, paternidad, lactancia y cuidado menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Esta prestación está dirigida a facilitar la reducción de la jornada de trabajo de los padres, madres, adoptantes o acogedores, para el cuidado de menores afectado por cáncer u otra enfermedad grave, compensándoles mediante un subsidio por la pérdida de ingresos ocasionada por dicha reducción de jornada. Es de reciente creación, 2011, y es la única que ve aumentar la dotación presupuestaria asignada para 2015, un 36,7%.



Es necesario avanzar en este apoyo a las familias que se encuentran en una situación de especial gravedad. Es necesario hacer un seguimiento especial de esta prestación, que permitiera detectar nuevas necesidades o situaciones que exijan una mejora de la misma: ampliación de las enfermedades consideradas “graves” o reformulación de edades y circunstancias de las familias entre otras.

Es especialmente necesaria la intervención pública en este ámbito, y debe hacerlo de manera prioritaria, ya que ayudando a las familias se proporciona a los menores no solo salud física sino el apoyo psicológico necesario para su curación y atención.

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

b. Programa 1202. Protección Familiar y Otras Prestaciones. Tratan de facilitar ingresos adicionales a las familias mediante ayudas económicas directas, actuando a través de las políticas de gasto público (Sección Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

- Dentro de estas prestaciones no contributivas se incluyen las asignaciones por hijo menor acogido a cargo que constituyen pago periódico y otras de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en casos de madres discapacitadas y las prestaciones por parto o adopción múltiple.
- Estas prestaciones se inician con la Ley 26/1990 por la que se crean **las prestaciones no contributivas en el ámbito de la Seguridad Social y experimentan sucesivas reformas** (2000, 2003, 2007, 2010) hasta quedar configuradas como lo están en la actualidad, **aunque no por ello se haya logrado definir un buen modelo de ayuda directa a las familias por hijo a cargo. La cuantía de gasto asignada a todas ellas es muy reducida y disminuye el 18,42% respecto a 2014.**

Gasto en prestaciones no contributivas de carácter familiar 2014-2015			
Millones de euros y %			
	2014	2015	Variación%
Pago periódico por hijo o menor acogido	1.623,7	1.324,8	- 18,41%
Pago único, nac, adop. Hijo fam. Num. Monopar. o madre discapac.	29,3	25,3	- 13,65
Pago único por parto o adopción múltiple	29,8	22,5	- 24,50
Maternidad no contributiva	0,6	0,5	0,0%
TOTAL	1.683,4	1.373,2	- 18,42%

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

b. Programa 1202. Protección Familiar y Otras Prestaciones. Tratan de facilitar ingresos adicionales a las familias mediante ayudas económicas directas, actuando a través de las políticas de gasto público (Sección Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

- **Prestaciones económicas de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo. Son prestaciones de muy escasa cuantía, sometidas a límite de rentas y que exigen una revisión completa de su contenido y características.** En 2015 no se produce ningún cambio, sólo un ligerísimo aumento de la cuantía en el caso de hijos con discapacidad de 12 euros al año cuando la discapacidad es mayor del 65% y de 18 euros al año cuando supera el 75%. El límite de rentas apenas se ha modificado, al igual que ha ocurrido con las cuantías.

Prestaciones económicas de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo	
Cuantías de la prestación para 2015	2015 Euros/año
Hijo menor de 18 años no discapacitado	291,00
Hijo menor de 18 años con discapacidad > 33%	1.000,00
Hijo mayor de 18 años con discapacidad > 65%	4.402,80
Hijo mayor de 18 años con discapacidad > 75% + 50%	6.604,80
Límite de rentas para generar el derecho:	
-1 hijo	11.547,96
-2 hijos	13.280,15
-3 hijos	17.380,39
-Más de 3 hijos	17.380,39 [8nº de hijos – 3) x 2.815,4]

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

b. Programa 1202. Protección Familiar y Otras Prestaciones. Tratan de facilitar ingresos adicionales a las familias mediante ayudas económicas directas, actuando a través de las políticas de gasto público (Sección Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

- **Pago único por nacimiento o adopción; familia numerosa; monoparentales; madre discapacitada.** Se genera el derecho a esta prestación en caso de nacimiento o adopción de hijo en España, quienes tengan la condición de familia numerosa o monoparental, así como supuestos en que la madre padezca una discapacidad igual o superior al 65%, siempre y cuando los ingresos familiares no superen el límite legalmente establecido para las asignaciones por hijo a cargo. El importe de pago único de la prestación en 2015 es de 1.000 euros. Al igual que en las prestaciones se ha previsto una disminución en la cuantía del gasto del 13,65%.
- **Pago único por parto o adopción múltiple.** Tienen derecho a esta prestación de pago único cuando se produzca un parto o adopción múltiple. Su cuantía se establece en función del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y será: en caso de nacimiento de 2 hijos, 4 veces el SMI; en nacimientos de 3 hijos, 8 veces el SMI; y en caso de un nacimiento de 4 y más hijos 12 veces el SMI. La cuantía de gasto estimada para 2015 se reduce un 24,50% respecto a las del año anterior, aún a pesar de haber aumentado el número de partos múltiples.
- **Maternidad no contributiva.** Proporciona un subsidio a mujeres trabajadoras que, en caso de parto, cumplan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación de maternidad, salvo el período mínimo de cotización exigido. La cuantía es del 100% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) con algunas excepciones. En 2007 comenzó su puesta en marcha, creciendo el presupuesto a ella asignado hasta el año 2009 en que comienza a descender, para volver a hacerlo hasta 2014. Para el próximo año se estima una reducción del gasto.

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

b. Programa 1202. Protección Familiar y Otras Prestaciones. Tratan de facilitar ingresos adicionales a las familias mediante ayudas económicas directas, actuando a través de las políticas de gasto público (Sección.... Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

- **En la reforma de todas estas prestaciones familiares del actual sistema de la Seguridad Social está el verdadero reto para organizar y poner en marcha una verdadera Política de Familia.**
- **La importante caída de la natalidad en España, tiene ya importantes efectos económicos que se agravarán en el medio y largo plazo. Una política pública se define como las medidas tomadas o no tomadas en relación a un ámbito concreto de actuación. En el caso que nos ocupa, las no decisiones en materia de familia, están teniendo ya un coste económico, social y político y por supuesto personal, muy elevado. Por ello es urgente trabajar a favor de las familias con hijos, ofreciéndoles apoyo económico directo y ello por varios motivos:**
 - a. **En el Pacto de Toledo, los problemas demográficos aparecen como el telón de fondo de todas las reformas, que sucesivamente, se van plateando en nuestro modelo de Seguridad Social. Sin embargo en dichas reformas hay una ausencia total de las prestaciones por hijos a cargo.**
 - b. **Nuestro modelo de protección se aleja bastante de los existentes en nuestro entorno. Mientras que los países de nuestro entorno ajustan las cuantías de estas prestaciones para adaptarlas a las necesidades de estabilidad presupuestaria, en España ni siquiera podemos hacer dicho ajuste porque sus requisitos de acceso, en el caso de hijo sin discapacidad, las convierten en medidas de lucha contra la pobreza y sus cuantías ni siquiera permiten a las familias comprar un paquete de pañales al mes. Con la tasa de natalidad más baja de la UE deberíamos replantearnos la reorganización de estas prestaciones.**

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

c. Programa 1101. Pensiones contributivas

El Programa 1101 recoge las prestaciones básicas del Sistema de Seguridad Social: jubilación, Incapacidad y Muerte y Supervivencia, aunque sólo estas últimas pueden ser consideradas como prestaciones de carácter familiar. Estas pensiones tienen su origen en una determinada relación familiar con el trabajador fallecido y se concretan en:

- **Pensiones de viudedad**
- **Pensiones de orfandad**
- **Pensiones a favor de familiares**

En agosto de 2014, últimos datos disponibles, el 60,43% de las pensiones eran de jubilación y el 3,51% de incapacidad permanente. El resto correspondían a las pensiones de carácter familiar, de forma que el 25,50% eran de viudedad, el 3,57% de orfandad y el 0,42 favor de familiares. En esta sección sólo se analizan las de carácter familiar.

Gasto público en pensiones de supervivencia Millones de euros			
	2014	2015	%
Viudedad	20.375,0	20.776,7	1,97
Orfandad	1.657,30	1.762,7	6,36
Favor familiares	270,0	285,4	5,70
TOTAL	22.302,3	22.824,8	2,34

- Los datos de los PGE hacen una estimación de gasto total en estas pensiones de carácter familiar de 22.824,8 millones de euros, un 2,34% más que en 2014.
- Más del 90% del gasto está destinado a las pensiones de viudedad, que por otro lado son las que menor incremento experimentan un 1,97%.
- El gasto de las pensiones de orfandad aumenta un 6,36%, y algo menor es el crecimiento del gasto en pensiones a favor de familiares, un 5,70%

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

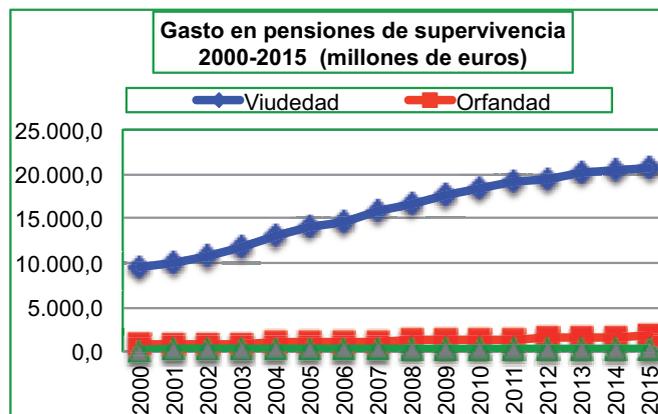
c. Programa 1101. Pensiones contributivas

- Desde el año 2007 se han venido produciendo algunos cambios normativos en estas prestaciones que han permitido una ligera mejora de sus cuantías y una ampliación en el número de beneficiarios que pueden acceder a ellas y explican en parte el crecimiento del gasto:

a. En 2007, se establece la pensión de viudedad para las parejas de hecho con algunas restricciones.

b. Para determinadas circunstancias, se ponen en marcha unas pensiones de viudedad “temporales” por un máximo de dos años.

c. Se suavizan los requisitos de acceso a las pensiones de orfandad; se eleva el nivel de ingresos compatible con la pensión de orfandad; y se suaviza el límite a la suma de la pensión de viudedad y de dos o más pensiones de orfandad, cuando hay cargas familiares.



d. En 2010 se introducen algunas novedades sobre la pensión de viudedad en casos de separación judicial o divorcio.

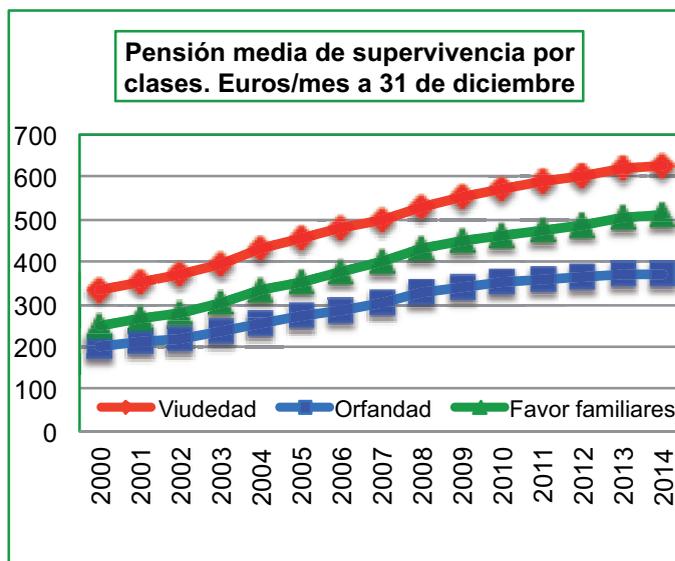
e. Igualmente este crecimiento del gasto se explica por el comportamiento demográfico: envejecimiento de la población. El 88,6% de las pensiones de viudedad corresponden a mujeres, ya que su esperanza de vida es mayor que las de los hombres.

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

c. Programa 1101. Pensiones contributivas

Este crecimiento del gasto también se explica por la mejora de la cuantía de la pensión media, que ha experimentado un continuado crecimiento. Este aumento de la pensión media se explica por su actualización anual; por el aumento de los salarios y en las bases de cotización; y por las mejoras legales. No obstante, parece necesario abrir un debate político y social, de revisión de estas prestaciones, todo ello en el marco de elaboración de una Política de Familia.

Las cuantías medias de estas pensiones, especialmente de las de orfandad, no parece que cubran los mínimos necesarios de sus perceptores, especialmente cuando se trata de menores. Los datos muestran que la pensión media cuando el huérfano es menor de edad, no llega en ningún caso a 300 €, por el contrario, cuando éste tiene 55 o más años, en todos los casos supera los 500 euros. Estos resultados son difíciles de entender y no parecen propios de un modelo de protección familiar.



Pensión media por tipo de pensión de supervivencia (1-8-2014) €/mes	
	2014
Viudedad	636,54
Orfandad	370,71
Favor de familiares	522,67

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

c. Programa 1101. Pensiones contributivas

Nuestro actual modelo de Seguridad Social fija unas cuantías mínimas de pensión, que se establecen anualmente, que tienen como objeto garantizar un nivel mínimo de subsistencia. Cuando la cuantía no llega a la cifra fijada, se reconoce un complemento hasta ese importe, aunque éste es incompatible con la percepción por el pensionista de ingresos de trabajo, capital o cualquier otra fuente, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, excede de un máximo de ingresos fijado en los PGE, que para 2015 se establece en 7.098,43 euros. **El 33% de las pensiones de viudedad reciben este complemento para mínimos, el 47,6% de las de orfandad y el 55,5% de las de favor de familiares. Estamos pues ante un modelo que exige una aportación extraordinaria para aquellas situaciones de mayor necesidad. Las cuantías mínimas establecidas en los PGE 2015 aumentan entre un 0,25% y un 0,26%.**

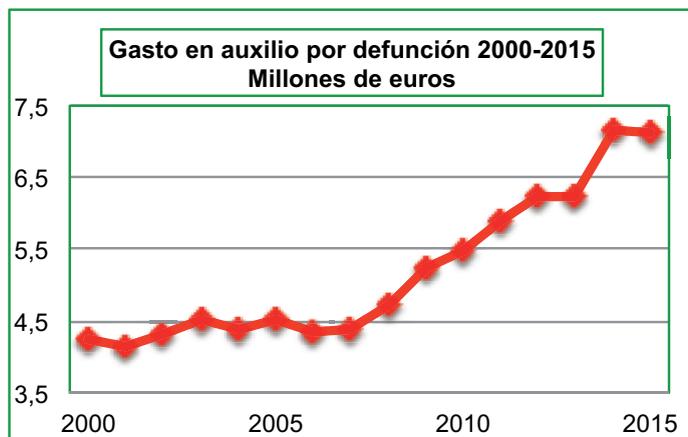
Pensiones de supervivencia. Número de pensiones en vigor con complemento para mínimo. Número y % (31-12)				
	2013		2014	
	Número	%	Número	%
Viudedad	779.601	33,23	775.089	32,98
Orfandad	151.144	47,90	156.621	47,59
Favor fam.	21.088	55,45	21.371	55,49
Pro memoria:				
Jubilación	1.433.237	25,95	1.431.208	25,69
Incapac.p.	114.761	12,31	117.543	12,64

Pensiones de supervivencia. Cuantías mínimas 2015 (euros/mes)	
VIUEDAD. Características del titular	
Con cargas familiares	733,80
⇒65 años o discapacidad > 65%	634,50
⇒Entre 60 y 64 años	593,50
⇒Menor de 60 años	480,30
ORFANDAD	193,80
FAVOR FAMILIARES	193,80

3. Programas presupuestarios explícitos de apoyo a la familia en los PGE 2015

Auxilio pro defunción: una prestación obsoleta

El auxilio por defunción es una de las prestaciones por muerte y supervivencia, consistente en una cantidad a tanto alzado de 46,5 euros para ayudar a hacer frente a los gastos de sepelio a quien los haya soportado. En 2015 representó un gasto de 7,15 millones de euros y se estima que dicha cuantía será de 7,13 en 2015.



Si se desea racionalizar el gasto público, aquí tenemos un ejemplo claro. Esta prestación no parece que cubra ninguna necesidad real de las familias, entre otras razones por su escasísima cuantía.

La liberación de 7,13 millones permitiría mejorar otras prestaciones familiares que atienden necesidades reales de las familias. Desde su creación en los años 60 no ha experimentado prácticamente ninguna reforma, lo que pone de manifiesto el escaso interés que suscita.





4. FISCALIDAD Y FAMILIA EN LOS PGE 2015



FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID





4. Fiscalidad y familia en los PGE de 2015

El Proyecto de Ley de PGE para 2015 no elimina ningún beneficio fiscal de carácter familiar de ejercicios pasados, pero los ajustes que se introducen, especialmente en el IRPF, no nos permiten afirmar que se haya hecho una reforma del impuesto que beneficie de manera considerable a las familias

En 2015 entrará en vigor una reforma tributaria ambiciosa según se recoge en el Informe Económico Financiero que “incluye la modificación de los principales impuestos que definen el sistema tributario español y cuyo objetivo fundamental es impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, así como configurar un sistema tributario equitativo con una rebaja de impuestos más significativa para contribuyentes con menores recursos y con beneficios sociales para colectivos más vulnerables. La reforma distribuye la carga tributaria de la imposición directa, aumentando la renta disponible en manos de las familias, fomentando el ahorro y la inversión y mejorando la competitividad de la empresa española”.

Las medidas tendrán impacto a partir de 2016, aunque los contribuyentes que no van a soportar retenciones o que éstas sean más bajas, lo notarán en 2015. En dicha reforma se incrementan los mínimos personales y familiares, que aunque no tienen efectos en los PGE 2015, nos parece conveniente resaltar.

En el Libro Amarillo 2015 se señala que es un objetivo prioritario en materia social, mejorar la adecuación de la carga fiscal soportada por el contribuyente a su situación personal y familiar, prestando una especial atención a las familias numerosas y con personas discapacitadas a cargo. Para su logro se aumentan los mínimos personales y familiares.

4. Fiscalidad y familia en los PGE de 2015

Mínimos personales y familiares en el IRPF (2014-2015) (euros)				
Mínimo	IRPF 2014	IRPF 2015	Variación absoluta	Variación %
Del contribuyente:	5.151	5.550	399	7,75
Incremento por edad > 65 años	918	1.150	232	25,27
Incremento adicional por edad > 75 años	1.122	1.400	278	24,78
Por descendiente:				
-Primero	1.836	2.400	564	30,72
-Segundo	2.040	2.700	660	32,35
-Tercero	3.672	4.000	328	8,93
-Cuarto y siguientes	4.182	4.500	318	7,60
-Incremento por edad < 3 años	2.244	2.800	556	24,78
Por ascendiente:	918	1.150	232	25,27
-Incremento por edad > 75 años	1.122	1.400	278	24,78
Por discapacidad de contribuyente:				
-Grado minusvalía < 65%	2.316	3.000	684	29,53
-Grado minusvalía > 65%	7.038	9.000	1.962	27,88
-Incremento por asistencia	2.316	3.000	684	29,53
Por discapacidad de ascendientes/descendientes:				
-Grado de minusvalía < 65%	2.316	3.000	684	29,53
-Grado de minusvalía > 65%	7.038	9.000	1.962	27,88
-Incremento por asistencia:	2.316	3.000	684	29,53
-Por descendiente fallecido	1.836	2.400	564	30,72
-Por ascendiente fallecido	0	1.150	1.150	100,00

4. Fiscalidad y familia en los PGE de 2015

- Se valora positivamente el aumento de los mínimos personales y familiares ya que desde el 2008 no se habían actualizado, pero resulta difícil, al no conocerlos, valorar los criterios utilizados para ello. En cualquier caso parece que dicho aumento es insuficiente si tenemos en cuenta que según el Instituto Nacional de Estadística la actualización de rentas desde 2008 a 31 de diciembre de 2014 tendría que ser de un 10,4% porcentaje de incremento que en este caso no se cumple para todas las circunstancias.
- Pero resulta necesario también tener en cuenta que la forma de operar en el impuesto, al producirse junto a este aumento de las cuantías de los mínimos personales y familiares, una disminución de los tipos impositivos, las cantidades que los contribuyentes podrán deducirse de la cuota cuando estas nuevas tarifas comiencen a aplicarse en 2016, serán, en casi todas las situaciones familiares, menores que las cantidades actuales.
- Igualmente calculando los tipos efectivos para diferentes configuraciones familiares, disminuyen para todas ellas pero lo hacen en unas cuantías muy reducidas, y sólo en el caso de familias con 4 hijos, alguno menor de 3 años, dicha disminución es superior al 1%.
- En el resto del Proyecto de PGE no recoge ningún otro cambio significativo que pudiera ser considerado de apoyo a la familia.

4. Fiscalidad y familia en los PGE de 2015

En cuanto a los beneficios fiscales explícitamente dirigidos a las familias, no experimentan ninguna modificación y, al igual que en el ejercicio anterior, se concretan exclusivamente en las siguientes:

1. Exención de las prestaciones y ayudas familiares percibidas de cualquiera de las Administraciones Públicas, ya sean vinculadas a nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de menores.
2. Exención de las prestaciones públicas por nacimiento, parto, adopción múltiple, adopción, hijos a cargo y orfandad, así como las prestaciones públicas por maternidad percibida de las CCAA o EELL.
3. La deducción en la cuota diferencial por maternidad, con una cuantía máxima de 1.200 euros anuales.

Los datos recogidos en la tabla que sigue muestran una disminución de los beneficios fiscales cuya finalidad es el apoyo explícito a la familia. Si tenemos en cuenta que estamos en una coyuntura poco favorable para ellas y que un aumento en el consumo de las familias sería muy importante como ayuda para el crecimiento económico, podría replantearse algún beneficio fiscal para ellas, que les permitiera disponer de una mayor liquidez.

Beneficios fiscales de carácter familiar y apoyo a la maternidad 2014-2015 (euros)		
Exenciones por:	PGE 2014	PGE 2015
Prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad, maternidad, prestaciones por nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado hijos	877,58	864,02



5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA



FUNDACIÓN GENERAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



acción familiar



5. Conclusiones y propuestas de reforma

La lectura y análisis de toda la documentación que acompaña al Proyecto de Ley de PGE 2015 permite afirmar que el apoyo y la ayuda a la familia no aparecen como un objetivo prioritario explícito ni en términos políticos ni económicos. Las medidas dirigidas a ellas son casi idénticas a las de años anteriores, no observándose cambios significativos que amplíen/reduzcan derechos.

Las circunstancias de las familias y sus necesidades, han cambiado. Ellas afrontan una situación económica muy difícil, con altas tasas de paro, especialmente en los más jóvenes, que retornan al hogar de los padres que deben asumir de nuevo el “cuidado y atención” de sus hijos y en muchos casos de sus nietos. La familia es ahora más que nunca una institución clave que permite la cohesión y estabilidad social. Sin ella no es posible un crecimiento económico sostenido, lo que exige un mayor reconocimiento y apoyo del legislador en el Proyecto de Ley de PGE 2015.

Casi como única novedad figura en el Proyecto la aprobación y puesta en marcha de un Plan de Apoyo a la Familia, para el que no figura una dotación presupuestaria adecuada para iniciar su desarrollo en 2015. Podría deducirse, por los créditos de gasto aprobados, que durante 2015 serán las CCAA las encargadas, al menos de una parte de su desarrollo, ya que figura un incremento de la dotación presupuestaria asignada al Programa 231F Otros servicios sociales del estado. La principal cuantía de gasto en este programa está destinada al capítulo IV, transferencias corrientes, y dentro de ellas la mayoría están dirigidas a las CCAA para el desarrollo del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de atención primaria que incorpora algunas actuaciones –no todas- dirigidas explícitamente a la familia, como es el desarrollo de los servicios de ayuda a domicilio, apoyo a las unidad de convivencia, etc.

Es de esperar que esta cuantía de gasto, cuando se concreten las actuaciones que deben llevarse a cabo, supondrá una mejora de los servicios sociales que las CCAA ofrecerán a las familias.

5. Conclusiones y propuestas de reforma

A modo de resumen se muestran en la tabla que sigue las grandes cifras de las actuaciones de apoyo explícito a la familia en los PGE para 2015. Los datos muestran lo ya reflejado en las páginas anteriores y es que se producirá una importante reducción del gasto en muchas de estas prestaciones, no por reformas introducidas por el Estado, sino por la disminución en el número de nacimientos y por el comportamiento del mercado de trabajo que afecta, de manera considerable, a los ingresos de las familias. Podemos pensar que esta reducción del gasto que liberará 30.000 millones de euros, coincide prácticamente con lo utilizado para aumentar las transferencias a las CCAA para el Plan concertado de servicios sociales.

Sorprende que siendo las prestaciones por hijo a cargo unas ayudas de muy escasa cuantía y dirigidas sólo a familias que se encuentren por debajo de un límite de rentas, no se trate de mejorar ni su cuantía ni se aumente dicho límite, lo que permitiría llegar a un mayor número de familias beneficiarias. El coste no sería excesivamente elevado sobre todo si se tiene en cuenta que el número de nacimientos está bajando tanto que está llevando a reducir el gasto total por estas prestaciones de manera “natural”.

En una situación demográfica como la actual, con unos comportamientos sociales que colaboran al claro envejecimiento de la población, parece necesario apostar por actuaciones que protejan y apoyen la maternidad, y reconozcan el valor social y económico del capital económico que son los hijos y del capital social que surge de las relaciones familiares. Es evidente que esto exige una apuesta no sólo política sino también presupuestaria que no parece haberse plasmado todavía en estos Presupuestos.

5. Conclusiones y propuestas de reforma

PRESTACIONES Y AYUDAS EXPLÍCITAS A LA FAMILIA EN LOS PGE 2015 (millones de euros)				
	2014	2015	Variación	Variación %
Maternidad contributiva	1.656,3	1.577,7	-78,6	-4,7
Paternidad	206,2	197,2	-9,1	-4,4
Riesgo embarazo	287,7	290,0	2,4	0,8
Lactancia natural	7,0	5,3	-1,7	-24,3
Cuidado men. Enfer. de cáncer...	20,1	27,5	7,4	36,7
TOTAL	2.177,3	2.097,7	-79,6	-3,7
Por hijo a cargo o menor acogido	1.623,7	1.324,8	-298,9	-18,4
Por naci., adop., fam.num.madre disc.	29,3	25,3	-4,0	-13,7
Por parto o adopción múltiple	29,8	22,5	-7,3	-24,5
Maternidad no contributiva	0,6	0,5	-0,1	-16,7
TOTAL	1.683,4	1.373,1	-310,3	-18,4
Viudedad	20.375,0	20.776,7	401,7	2,0
Orfandad	1.657,3	1.762,7	105,4	6,4
Favor familiares	270,0	285,4	15,4	5,7
Auxilio por defunción	7,1	7,2	0,0	0,3
TOTAL	22.309,4	22.832,0	522,6	2,34
Transferencias para Serv. Soc.a CCAA	157.265,6	187.119,1	29.853,5	19,0
Atención a la infancia y las familias	5.872,2	7.688,4	1.816,2	30,9
TOTAL	163.137,8	194.807,5	31.669,7	19,4

5. Conclusiones y propuestas de reforma

Los PGE para 2015, desde un análisis de familia, nos muestran algunas carencias importantes que aún podrían subsanarse, y que se concretan en:

- 1. La necesidad de dedicar más atención política y por tanto presupuestaria a las prestaciones directas a las familias que les permita disponer de un mayor volumen de recursos para atender sus necesidades. Esto debería figurar en la Ley de PGE de manera explícita.**
- 2. Sorprende que entre los objetivos generales de los PGE no figure el apoyo a la familia como prioritario y sólo lo haga en la Sección presupuestaria 26 que corresponde al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI). Es este Ministerio el responsable de poner en marcha el citado Plan de Familia, pero su elaboración debe ser un compromiso político de todo el ejecutivo, de todos los Departamentos Ministeriales y especialmente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ya que es en el ámbito de la Seguridad Social donde se encuentran la mayor parte de ayudas directas a las familias. Sin embargo entre los objetivos generales de este último departamento no figura la necesidad de apoyar de manera especial a las familias. Sin una reforma profunda de las escasas y dispersas prestaciones sociales de carácter familiar que configuran el actual modelo de Seguridad Social no puede construirse una verdadera Política de Familia. Esto exige la convicción por parte del Ministerio responsable de ellas, de la importancia social y económica de la familia, lo que debería quedar claramente contemplado en los PGE para 2015.**

5. Conclusiones y propuestas de reforma

- 3.** Sólo es posible poner en marcha una verdadera Política de Familia con actuaciones transversales, que garanticen la coordinación entre las numerosas actuaciones públicas. Por ello resulta imprescindible el apoyo desde los máximos poderes del estado de organismos que se ocupen de su coordinación, seguimiento y evaluación, dependiendo directamente de la máxima autoridad política. De los indicadores de seguimiento recogidos en los Programas Presupuestarios analizados no se desprende que sea este el camino elegido.
- 4.** Para la puesta en marcha del Plan de Familia habría sido necesario, ya en los PGE, reformular algunas políticas sociales, o al menos plantear la necesidad de hacerlo. La elaboración y desarrollo del Plan exige la reordenación del gasto, especialmente si se desea buscar por encima de todo la estabilidad presupuestaria. Las actuaciones de apoyo a la familia deben tener continuidad en el tiempo, e incluso exigirían un Pacto de Estado, entre otras razones porque sus efectos sociales se perciben a medio y largo plazo y por ello hace falta una financiación estable así como un explícito reconocimiento público y político de su valor.
- 5.** Si nos referimos a la Estrategia Europea por el Empleo 2020, sólo alcanzaremos la mejora del empleo cuando combinemos políticas de mercado de trabajo con políticas de apoyo a la familia que permitan a hombres y mujeres tener y criar el número de hijos que deseen y hacerlo compatible con un trabajo remunerado. Pero la familia no tiene ninguna presencia especial, entre las actuaciones relacionadas con el empleo en los PGE para 2015. Trabajar en este ámbito es especialmente necesario.



5. Conclusiones y propuestas de reforma

6. Parece necesario revisar las consecuencias sobre la redistribución de la renta a nivel territorial, ya que, como figura en los PGE 2015, si sólo se llevan a cabo actuaciones de apoyo a la familia a través de las CCAA se acentuarán más las desigualdades en su calidad de vida en función de su lugar de residencia. Y quizá el IRPF podría ser el instrumento más adecuado para ello.

7. Introducir mecanismos que permitan, durante 2015, la máxima coordinación interdepartamental entre las unidades administrativas implicadas en la puesta en marcha del Plan. Esto implicaría evaluar las acciones emprendidas para detectar las limitaciones así como los resultados alcanzados durante su desarrollo.

8. Visibilizar claramente las actuaciones dirigidas explícitamente a la familia no poniendo el apellido familia a cualquier actuación o reforma pública.

9. Los PGE para 2015 podrían considerarse el comienzo de una nueva etapa de apoyo y reconocimiento del papel de la familia al incluir para el próximo año la puesta en marcha del Plan de Familia, aunque todo dependerá de su contenido. El Plan no debe ser sólo la suma de acciones ya en marcha sino que debería ir más allá. Debe ser un instrumento para ayudar a las familias a atender las necesidades que tienen su origen en el desempeño de sus funciones. De ellas depende: la sostenibilidad del Estado de Bienestar, la cohesión y estabilidad social y por tanto el crecimiento económico sostenido. Igualmente es una magnífica oportunidad para reorientar las políticas sociales y mejorar la calidad de vida de las familias españolas.



5. Conclusiones y propuestas de reforma

Todo ello exige comenzar a trabajar y dedicar recursos económicos, ya en los PGE para 2015 a:

- a.** Ofrecer de manera explícita un apoyo importante e incluso una clara y directa protección a la maternidad en forma de servicios y ayudas económicas directas: a las mujeres que desean tener a sus hijos y que no pueden hacerlo y a las que por tenerlos se les margina en el mercado de trabajo, socialmente e incluso en sus propias familias.
- b.** Ofrecer un mayor apoyo económico directo a las familias con hijos menores aumentando la prestación por hijo a cargo en su cuantía y modulándola en función del número de hermanos, así como llevando a cabo un aumento en el límite de rentas para que un mayor número de familias puedan beneficiarse de esta prestación.
- c.** Reformulando las prestaciones de carácter familiar recogidas en la Seguridad Social, con el objetivo de racionalizar los recursos destinados a ellas y lograr una mayor eficiencia en el uso de los mismos. Todo ello como exigencia del Pacto de Toledo, cuyos debates se fundamentan en los comportamientos de las variables demográficas y sin embargo no tienen en cuenta el papel clave que juega la familia.

