

Políticas públicas para evitar a exclusión social en España

Public Policies to Avoid Social Exclusion in Spain



LAURA VARELA-CANDAMIO

Universidade da Coruña, Departamento de Análise Económica e Administración de Empresas,
Facultade de Economía e Empresa, Elviña, 15071 A Coruña, España

<laura.varela.candamio@udc.gal>

JUDIT GONZÁLEZ MÁRMOL

Universidade da Coruña, Facultade de Economía e Empresa, Elviña, 15071 A Coruña, España

<judit.gmarmol@udc.gal>

Recibido: 30/06/2016

Aceptado: 28/07/2016

Resumo

Entre os obxectivos marcados pola Estratexia Europa 2020, un dos máis importantes é reducir en cando menos vinte millóns o grupo de persoas en situación de pobreza ou exclusión social. Ao respecto, en España articuláronse unha recomendación específica no Programa nacional de reformas e varios plans nacionais de acción para a inclusión social que perseguen a devandita finalidade a través da inclusión sociolaboral, o establecemento dun sistema de prestacións e a provisión de servizos básicos fundamentais.

Neste traballo presentamos unha análise descritiva da pobreza e a exclusión social en España. Así, identificamos os novos grupos sociais vulnerables e os distintos ámbitos en que se ven afectados por medio da taxa AROPE, que permite estudar o colectivo de persoas excluídas por idade, sexo e ocupación. Por último, estúdanse os efectos das políticas sociais sobre a exclusión e a desigualdade social, alén de se explicar brevemente en que consiste a extrafiscalidade e cales son os factores excluíntes dos grandes impostos.

Palabras chave: exclusión social, pobreza, desigualdade, cidadanía, extrafiscalidade.

Abstract

Among the objectives set by the Europe 2020 Strategy, one of the most important ones is the reduction of the number of individuals suffering from poverty and social exclusion by at least twenty million. In order to achieve this purpose, Spain has articulated a specific recommendation in the National Reform Programme, as well as several national action plans for social inclusion pursuing this goal through socio-occupational inclusion, the establishment of a benefit system, and the provision of essential basic services.

This work presents a descriptive analysis of poverty and social exclusion in Spain. Thus, we identify new vulnerable social groups and the areas where they are affected through the AROPE indicator, which allows us to study the excluded group composition by age, sex and occupation. Finally, this work studies the effects of social policies on social exclusion and inequality, which partially explains the subject of extra-taxation and what the exclusive factors in the main taxes are.

Keywords: Social exclusion, Poverty, Inequality, Citizenship, Extra-taxation.

1. Introducción

As sociedades actuais avanza tratando de aumentar os niveis de benestar da cidadanía, mais aínda seguen existindo fenómenos que dificultan a igualdade de recursos e dereitos. Entre estes fenómenos poderíamos destacar a exclusión social e a pobreza, dous conceptos que están relacionados, mais que non son sinónimos. De feito, a diario hai múltiples situacións de exclusión en España. A pesar de sermos un país desenvolvido economicamente, seguen existindo persoas que non poden gozar dos seus dereitos fundamentais e son excluídas do mercado laboral, do mercado da vivenda, dos procesos educativos, do acceso á sanidade, do uso dos servizos sociais, da súa propia vida social e familiar, e, finalmente, da súa dignidade e identidade social e persoal (Muñoz, Vázquez e Vázquez, 2003).

Podemos dicir que nas sociedades avanzadas o concepto da pobreza sufriu unha progresiva substitución polo de exclusión social (Hernández, 2010). A crise económica puxo de manifesto os efectos máis inmediatos da pobreza, ao se pasar dun contexto de debilidade na cohesión social a outro onde se produce un risco de ruptura motivado pola dualización entre integrados e excluídos. Alén disto, a conxuntura actual trouxo consigo unha serie de consecuencias, aínda que igualmente graves, que semellan pasar desapercibidas para a opinión pública. Entre elas atópanse o esgotamento dos mecanismos de protección social e o debilitamento dos servizos públicos, as cales supoñen un novo risco para a sociedade española (Lorenzo, 2014).

A situación veu ademais acompañada do fenómeno da crecente desigualdade social, característica consubstancial ao concepto de pobreza e que, en ocasións, tende a confundirse coa exclusión social. O binomio desigualdade-pobreza foi abordado desde diferentes aproximacións en termos de políticas económicas, as cales se viron especialmente afectadas pola desaceleración económica (Colomer e Alcántara, 2015). A desigualdade pode definirse como a distancia entre os membros dunha sociedade homoxénea pola desigual distribución de oportunidades e recursos. Así, o Programa das Nacións Unidas para o desenvolvemento (2011) demostra que as desigualdades representan unha grave ameaza ao progreso do desenvolvemento humano.

Baixo estas premisas, neste artigo queremos ofrecer unha visión global da exclusión social en España e da fractura que existe entre os grupos de integrados e excluídos. Para iso, analizaremos se España cumpre o obxectivo de loitar contra a pobreza e a exclusión social para reducir cando menos en vinte millóns o número de persoas en

situación de risco de pobreza ou exclusión social, medida que fixou a Estratexia Europa 2020 proposta pola Comisión Europea.

Así, após esta introdución, na segunda epígrafe examinaremos a orixe e as características do concepto de exclusión social e a súa vinculación co binomio pobreza-desigualdade. Na terceira trataremos a Estratexia Europa 2020 –que pretende, entre outros obxectivos, loitar contra a pobreza e a exclusión social–, o Programa nacional de reformas e os plans nacionais de inclusión social (PNAIN) postos en marcha por España. No cuarto apartado falaremos do PNAIN 2013-2016 e das súas estratexias de inclusión. No quinto presentamos unha análise descritiva da pobreza e a exclusión social mediante a taxa AROPE, en función do sexo, o grupo de idade e a ocupación das persoas. Na sexta parte considéranse os efectos das políticas sociais sobre a exclusión e a desigualdade social, cunha breve mención ao tema da extrafiscalidade como unha das ferramentas máis importantes para combater a inxustiza social, así como á extrafiscalidade dos grandes impostos. Finalmente, presentamos unha sección de conclusións que resume as principais achegas do traballo.

2. Exclusión social: orixe, definición e características

O concepto de exclusión social xorde orixinariamente en Francia durante os anos setenta para referirse ás persoas con problemas sociais, aínda que o seu uso non se xeneralizou na linguaxe das políticas públicas e das ciencias sociais até mediados da década dos oitenta. O termo foi tamén adoptado pola Unión Europea (en diante, UE) neses anos, mais a súa definición foi mudando até chegar á actual, en que se entende como «un proceso que relega algunhas persoas á marxe da sociedade e lles impide participar plenamente debido á súa pobreza, á falta de competencias básicas e oportunidades de aprendizaxe permanente, ou por motivos de discriminación» (Comisión Europea, 2003, p. 9). Nesta época, a exclusión identificábase cunha situación de desemprego e inestabilidade nos vínculos sociais (Subirats, 2004).

En concreto, en marzo do ano 2000, na súa xuntanza de Lisboa, o Consello Europeo reconece a loita contra a exclusión social e a pobreza como elemento impulsor do progreso económico e do desenvolvemento do emprego. Foi un momento fundamental na modernización do modelo social europeo. Noutras palabras, as sociedades máis inclusivas serían as máis preparadas para realizar e asumir os cambios estruturais necesarios para conseguir o desenvolvemento económico e social desexado (IES, 2005). En

decembro de 2000, o Consello Europeo marca uns obxectivos contra a exclusión social tales como o fomento da participación no emprego e o acceso aos recursos, dereitos, bens e servizos de toda a cidadanía; a prevención dos riscos de exclusión; a actuación a favor dos máis vulnerables e a mobilización de todos os axentes. Dado que a situación de exclusión social é diferente en cada un dos estados membros da UE, España presenta en xuño de 2001 un plan nacional de acción para un período bienal (2001-2003) cuxos obxectivos estaban en coherencia cos enunciados no Consello Europeo. Este plan marcará a liña estrutural dos sucesivos, en que se axustarán as formulacións iniciais.

Arestora, tras este esforzo institucional na materia, poderíamos definir a exclusión social como o fai a UE ao dicir que «o termo exclusión social se centra no carácter multidimensional dos mecanismos a través dos cales se lles nega aos individuos e grupos participar nos intercambios, as prácticas e os dereitos sociais, que son imprescindibles para a integración social, e por tanto para a súa identidade» (Room, 1992). Máis polo miúdo, a Comisión das Comunidades Europeas (1993) definiu a exclusión social no seu informe complementario como a vulneración dos dereitos na vivenda, a educación, a saúde e o acceso aos servizos. Sinalou, igualmente, que pode afectar a individuos e grupos, en áreas tanto urbanas como rurais, especialmente aqueles que están dalgún modo suxeitos á discriminación ou a segregación; e enfatizou a debilidade da infraestrutura social e o risco de permitir que se estableza por defecto unha sociedade de dobre cidadanía. Trátase, daquela, dunha situación concreta froito dun proceso dinámico de acumulación ou combinación de diversos factores de desvantaxe ou vulnerabilidade social que poden afectar a persoas ou grupos, resultado das desigualdades do sistema económico e social.

O antes mencionado Plan nacional de acción para a inclusión social 2001-2003 español puxo de relevo os seguintes catro compoñentes clave da exclusión social:

- a) Estructural: implica fracturas no tecido social e a ruptura da integración, isto é, da participación no mercado produtivo, a participación política, o recoñecemento público e a adscrición social.
- b) Dinámico: é un proceso ou un conxunto de procesos, en continua expansión, que afectan de forma cambiante ás persoas e os colectivos. Así como a pobreza se asocia á falta de recursos económicos, a exclusión social defínese pola acumulación de déficits.
- c) Multifactorial e multidimensional: exprésase como un cúmulo de circunstancias ou factores desfavorables, adoito fortemente interrelacionados (a fragmentación social, a crise laboral, as limitacións das políticas de benestar...).

d) **Estratéxico:** a exclusión é susceptible de ser abordada desde a acción colectiva, o tecido social e as políticas públicas. Os colectivos marxidados non conforman ningún suxeito homoxéneo e articulado de cambio visible e con capacidade de superación das súas condicións de exclusión.

Para Tezanos (1999) a exclusión social comporta unha imaxe dual da sociedade en que hai un sector integrado e outro excluído. Para diferenciar ambos os grupos e para uns efectos simplemente estatísticos e medibles, o Instituto Nacional de Estatística (en diante, INE) (2016) segue a pauta europea e clasifica a poboación en risco de pobreza ou exclusión social como aquela que se atopa nalgunha destas situacións: está en risco de pobreza, sofre unha carencia material severa ou forma parte de fogares sen emprego ou cunha baixa intensidade de emprego. En calquera caso, a exclusión social é extremadamente complexa e o seu estudo e medición esixen sermos moi coidadosos, pois falamos de aspectos tan relevantes como difíciles de precisar até o punto de traducilos en variables medibles do punto de vista cuantitativo (Herrero, Soler e Villar, 2013).

3. Panorama europeo da exclusión social: a Estratexia Europa 2020

En marzo de 2010 a UE presenta a Estratexia Europa 2020 coa finalidade de atinxir un crecemento intelixente, mediante o desenvolvemento da innovación e o coñecemento; sustentable, por medio do uso eficiente dos recursos; e integrador, que fomente o nivel de emprego e a cohesión social durante a década 2010-2020 (Llano, 2015). A Comisión Europea márcase como obxectivos neste ano simplificar os obxectivos e medidas fixados en períodos anteriores (a diferenza dos marcados na Estratexia de Lisboa) e centrarse nos seguintes cinco eixes de actuación (Fresno, Renes e Tsolakis, 2012):

- a) Emprego para o 75% das persoas de 20 a 64 anos.
- b) Investimento do 3% do produto interior bruto da UE en I+D.
- c) Cambio climático e sustentabilidade enerxética: emisións de gases de efecto invernadoiro un 20% –ou un 30%, de se daren as condicións– menores aos niveis de 1990; utilización un 20% maior de enerxías renovables e aumento do 20% da eficiencia enerxética.
- d) Educación: taxas de abandono escolar prematuro por debaixo do 10%; cando menos un 40% das persoas de 30 a 34 anos de idade deberán completar estudos de nivel terciario.

e) Loitar contra a pobreza e a exclusión social: reducir cando menos en vinte millóns o número de persoas en situación ou risco de pobreza e exclusión social.

Por tanto, as prioridades da UE son deixar atrás a crise e crear unhas condicións favorables para unha economía máis competitiva, que xere máis emprego. Para garantir que a Estratexia Europa 2020 produza os seus efectos creouse un sólido e eficaz sistema de gobernación económica para coordinar as medidas políticas entre a UE e as administracións nacionais (Comisión Europea, 2015).

Neste traballo centrarémonos especificamente no estudo do quinto obxectivo –loitar contra a pobreza e a exclusión social–, sen esquecermos as interrelacións que garda cos obxectivos primeiro e cuarto.

3.1. O Programa nacional de reformas de 2014

Os obxectivos nacionais teñen que contribuír a lograr as metas da Estratexia Europa 2020, e a forma de concretalos é a través dos programas nacionais de reformas. En 2014 apróbase o Programa nacional de reformas do Reino de España, cuxa recomendación sexta se refire á loita contra a pobreza e a exclusión social. Tal e como se sinala na devandita recomendación, o complicado contexto económico vivido durante os últimos anos trouxo aparelada a modificación dos perfís de pobreza e exclusión, por iso, as políticas de inclusión activa –cuxo máximo expoñente será o Plan nacional de acción para a inclusión social 2013-2016, aprobado en decembro de 2013, que veremos no seguinte apartado– deben ir enfocadas a fomentar a inserción laboral e proporcionarlle ao conxunto da cidadanía os servizos básicos necesarios. A recomendación fai especial fincapé no tema do emprego, xa que é un factor clave para promover a inclusión social. Así, o Goberno intensificou as actuacións para mellorar a empregabilidade daqueles colectivos con maiores dificultades para accederen ao mercado de traballo, entre as cales cabe salientarmos especialmente as seguintes:

- a) O Plan anual de política de emprego para fomentar a empregabilidade dos mozos, dos maiores de 55 anos e das persoas desempregadas de longa duración.
- b) O Programa de boas prácticas dos servizos públicos de emprego, que, entre outras cuestións, mellora a elaboración de itinerarios individualizados para as persoas desempregadas.
- c) O avance no novo modelo da formación profesional para o emprego, en que se lle dá prioridade ao financiamento de accións formativas destinadas a que os menores de 30 anos e os desempregados de longa duración obteñan un certificado de profesionalidade.

d) A colaboración público-privada nos servizos de colocación, que favorece que as axencias privadas busquen colocación para aqueles desempregados con maiores dificultades de acceso ao mercado de traballo.

e) A Estratexia de emprendemento e emprego mozo 2013-2016 e o Plan nacional de implementación da garantía xuvenil, que buscan incrementar a inserción laboral e a empregabilidade dos mozos, como colectivo particularmente afectado polo desemprego.

Á súa vez, a mellora da empregabilidade está estreitamente relacionada cos novos obxectivos en materia de educación e formación. Neste sentido, mantívose vixente o modelo de formación profesional dual e reformouse o sistema educativo, medidas ambas que inciden na orientación dos mozos cara á formación profesional, co fin de que se decanten por estudos con maiores posibilidades de inserción laboral. Ademais, desenvólvense actuacións para pular a formación permanente, que permitan que un maior número de persoas se instrúa en calquera momento da súa vida, co fin de fomentar a progresión e a recualificación profesional, así como a reasignación de traballadores entre sectores produtivos. Iso beneficia os colectivos en risco de exclusión, en particular os mozos e maiores de 55 anos.

De por parte, o acceso ao mercado de traballo pode resultar especialmente complicado para as persoas con discapacidade. Así, o Plan de acción da estratexia española sobre discapacidade 2014-2020 persegue a elaboración de itinerarios individuais personalizados e de informes de capacidades para promover o acceso ao emprego das persoas con discapacidade. Pola súa vez, o texto refundido da Lei xeral de dereitos das persoas con discapacidade e da súa inclusión social –Real decreto lexislativo 1/2013, do 29 de novembro– recolle medidas dirixidas a promover a autonomía persoal, o acceso ao emprego e a inclusión na comunidade. Ademais, a reforma educativa acentúa o apoio ás persoas con discapacidade, ao incorporar a previsión de alternativas metodolóxicas para o alumnado deste tipo.

Por outro lado, en 2013 puxéronse en marcha outras actuacións de apoio máis específicas dirixidas a outros colectivos especialmente vulnerables, entre as cales podemos salientar as seguintes:

a) O Plan de acción sobre drogas 2013-2016, que ten como finalidade coadjuvar á reinserción social e laboral da poboación de persoas adictas.

b) O Plan integral de apoio á familia, como medida destacada do Plan nacional de acción para a inclusión social 2013-2016. Ten como destinatarias as familias con dificultades

ou en risco de pobreza, na protección social, xurídica e económica das cales segue avanzando. A súa finalidade última é garantir a sustentabilidade, a cohesión social e o apoio ás familias en situacións de especial dificultade.

c) O II Plan estratéxico nacional de infancia e adolescencia 2013-2016, cun amplo conxunto de medidas dirixidas aos menores en situación de risco e desamparo.

d) O Plan de pagamento a provedores, que permite aboar facturas no ámbito dos servizos sociais por importe de 681 millóns de euros.

e) O Fondo de Liquidez Autonómica, onde as facturas aboadas a provedores no ámbito dos servizos sociais ascenden a 1292 millóns de euros.

Por último, entre as medidas concretas de apoio aos colectivos vulnerables cabe salientarmos as seguintes:

a) No ámbito enerxético, existen mecanismos de protección para os pequenos consumidores máis vulnerables que garanten un prezo da electricidade estable e accesible.

b) No ámbito da vivenda, no marco do Plan estatal de vivenda 2013-2016 ofrécense axudas para lles facilitar o acceso a unha vivenda en réxime de alugamento ás persoas que se atopan nunha situación de especial vulnerabilidade, así como tamén se puxeron en marcha outras medidas para protexer os colectivos vulnerables fronte aos desaloxos, alén do Fondo Social de Vivendas (FSV). Determinadas comunidades autónomas ofrecen axudas complementarias a estes colectivos.

Adicionalmente, as comunidades autónomas deseñaron diferentes actuacións para mellorar a inserción laboral dos colectivos en risco de exclusión social e apoiar a prestación de servizos básicos e outras garantías para os máis desfavorecidos. Fixeron especial fincapé nos ámbitos da educación, con programas de apoio escolar e extraescolar, e sistemas de axudas e gratuidade de libros de texto e outros materiais; a sanidade, con programas de atención sanitaria; a vivenda, con medidas de apoio ás persoas en risco de desafiuzamento; e as necesidades de carácter alimentario, con comedores sociais e programas de distribución de alimentos. Todas estas actuacións efectuáronse en estreita colaboración coas entidades do terceiro sector dedicadas á acción social.

3.2. Os fondos estruturais e de investimento

Os fondos estruturais e de investimento (en diante, FEI) son o instrumento económico con que conta a UE para reforzar a cohesión económica e social. No novo período de

programación, 2014-2020, España xestionará fondos FEI por valor de máis de 36 000 millóns de euros por medio dos programas operativos e outras formas de implementación. Nesta nova etapa, os FEI concentraranse nas prioridades da Estratexia Europa 2020 e os seus obxectivos. De feito, un dos once obxectivos temáticos destes fondos é precisamente promover a inclusión social e loitar contra a pobreza (obxectivo noveno), ao cal haberá que destinar como mínimo o 20% da dotación do Fondo Social Europeo (FSE). Trátase dun dos obxectivos específicos dos FEI, xunto ao obxectivo de promover o emprego e favorecer a mobilidade laboral (obxectivo oitavo) e de investir na educación, o desenvolvemento das capacidades e a aprendizaxe permanente (obxectivo décimo).

En España, os datos que recompila Eurostat anualmente mostran unha tendencia que a afasta dos obxectivos da Estratexia Europa 2020, salvo no caso da educación, en que os indicadores se achegan algo máis ao obxectivo marcado (Fresno e Chahin, 2014) (Táboa 1).

Táboa 1. Obxectivos de España para 2020 vs. obxectivos da Estratexia Europa 2020

Ámbito	Obxectivos Europa 2020	Obxectivos España 2020	2010	2010	2012
Emprego	Emprego para o 75% das persoas de 20 a 64 anos	Emprego para o 74% das persoas de 20 a 64 anos	62,5%	62,5%	59,3%
	Taxas de abandono escolar prematuro < 10 anos	Taxas de abandono escolar prematuro < 15 anos	28,4%	28,4%	24,9%
Educación			40,6%	40,6%	40,1%
	Cando menos un 40% das persoas de 30 a 34 anos con estudos de nivel terciario	Cando menos un 44% das persoas de 30 a 34 anos con estudos de nivel terciario	25,5%*	25,5%*	28,2%*
Pobreza	Reducir en cando menos 20 millóns de persoas	Reducir en cando menos 1,4 millóns de persoas			

* Con respecto á poboación total.

Fonte: Fresno e Chahin (2014).

Os obxectivos temáticos do marco estratéxico común proposto pola Comisión Europea para o período 2014-2020 inclúen seis prioridades de investimento con accións prioritarias para o obxectivo temático noveno antes mencionado. O esforzo realizado para

vincular os instrumentos políticos cos financeiros permitirá aliñar a futura política de cohesión cos obxectivos da Estratexia Europa 2020.

4. O Plan nacional de acción para a inclusión social 2013-2016

O Goberno aprobou en decembro de 2013 o Plan nacional de acción para a inclusión social 2013-2016 (en diante, PNAIN 2013-2016), elaborado polo Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade a través da Secretaría de Estado de Servizos Sociais e Igualdade, en que se recollen os logros de anteriores plans de inclusión social mantendo o compromiso do Goberno español coa loita contra a pobreza e a exclusión social, sen perder de vista o marcado pola Estratexia Europa 2020. O devandito plan, con máis de 240 medidas, contou no ano da súa posta en marcha cun orzamento base duns 34 566 millóns de euros, distribuídos en tres eixes: a inclusión activa –unha concepción multidimensional da pobreza e a exclusión social– defendida pola Comisión Europea; accións concretas dirixidas aos grupos máis vulnerables e apoio ao terceiro sector. Os fondos estruturais da UE, especificamente o Fondo Social Europeo (FSE), foron instrumentos fundamentais para mellorar a inclusión social dos grupos de poboación máis vulnerables e para fomentar a igualdade no acceso ao emprego, a educación e a formación. Xa que logo, unha gran parte das actuacións que presenta o PNAIN 2013-2016 serán cofinanciadas con cartos deste fondo, do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) e do Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural (FEADER).

Así, artículase arredor de tres tipos de medidas: políticas activas para facer que o mercado de traballo sexa máis inclusivo, dirixidas ás persoas con maiores dificultades de acceso; a asistencia mediante unhas políticas de rendas mínimas que asegure a cobertura das necesidades básicas de toda a cidadanía; e o acceso a uns servizos públicos de calidade. Alén disto, responde ao problema da pobreza infantil, que se viu agravada nos últimos tempos a raíz da crise económica. Por iso, esta loita convértese nunha das máximas prioridades do PNAIN 2013-2016, que ten como uns dos seus fins fundamentais fomentar o benestar da infancia en situación de risco de exclusión social, para evitar así a transmisión interxeracional da pobreza e a perda de capital humano. En concreto, os tres piares clave en que descansa a loita contra a pobreza infantil son os seguintes:

a) Acceso aos recursos adecuados e apoio aos fogares, que inclúe o apoio á participación das nais e os pais no mercado laboral –sen deixar de lado a conciliación entre o traballo e a familia– en combinación con prestacións sociais.

b) Acceso a servizos de calidade, para o cal cómpre investir en atención temperá á primeira infancia e educación para reducir a desigualdade, ademais do desenvolvemento de sistemas educativos que impacten na igualdade de oportunidades; prever as desigualdades en saúde a través dunha intervención temperá; proporcionar unha vivenda axeitada e unha contorna libre de riscos para os nenos; e fomentar uns servizos sociais que protexan a infancia e apoiem os proxenitores.

c) Participación infantil, con suxestións para apoiar a participación da infancia en actividades sociais, culturais, recreativas, deportivas e cívicas, así como establecer mecanismos que aseguren a súa participación nas decisións que afecten á súa vida.

Como mencionamos, hai grupos de poboación que son máis vulnerables aos procesos de empobrecemento e de exclusión social; e as situacións que poden propiciar o risco de exclusión son moitas e variadas, como o desemprego, a precariedade laboral, as poucas oportunidades de acceder á vivenda etc. En calquera caso, de acordo co PNAIN 2013-2016 existen uns grupos sociais especialmente vulnerables que precisan dunha intervención máis concreta (Táboa 2):

Táboa 2. Persoas en situación de exclusión social segundo o PNAIN 2013-2016

Poboación inmigrante	Vítimas de violencia
Persoas con discapacidade	Poboación xitana
Persoas que sofren discriminación pola súa orixe racial ou étnica, orientación sexual ou identidade de xénero	Persoas con problemas de adicción
Persoas maiores	Persoas sen fogar
Persoas reclusas e ex convictos	Persoas en situación de dependencia

Fonte: Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade (2013).

4.1. Estratexias de inclusión activa

O PNAIN 2013-2016 inclúe tres obxectivos estratéxicos, como dicíamos antes: a inclusión sociolaboral, a garantía dun sistema de prestacións sociais e a garantía dun sistema de servizos públicos, dos cales pasamos a falar polo miúdo a continuación.

a) **Obxectivo estratéxico 1.** Impulsar a inclusión sociolaboral a través do emprego das persoas máis vulnerables tendo en conta as familias con fillos menores de idade en situación de risco de exclusión.

De acordo co PNAIN 2013-2016, carecer de emprego ou traballar de forma precaria pode ser a orixe dunha situación de pobreza e exclusión social, e con iso de desigualdade

social. Moitas veces, tal situación agrávase porque o desemprego non só afecta á persoa en si mesma, senón á familia e especialmente aos menores. No caso do desemprego de longa duración, afástase a persoa do mercado laboral, de xeito que as súas capacidades profesionais van quedando obsoletas e as súas perspectivas de inserción empeoran. A isto habería que sumarlle o contexto de crise económica que só fixo que o colectivo excluído aumente. A idea de articular políticas activas de emprego máis eficaces que se adapten a estas persoas concíbese como unha das solucións, xa que todas as persoas son potencialmente empregables.

Deste xeito, o PNAIN 2013-2016 céntrase nos itinerarios de inserción e de reforzo da formación para o emprego, á busca de incentivar, a través de bonificacións, a contratación daquelas persoas con máis problemas para accederen a un emprego. Tamén promove a opción do emprendemento e o autoemprego para crear un mercado de traballo máis inclusivo, reducindo os custos da cotización á Seguridade Social e facilitando o acceso ao financiamento das persoas emprendedoras, entre outras medidas. A orientación e a intermediación laboral constitúen outro dos factores clave na inserción das persoas vulnerables, polo que se potencia a colaboración público-privada neste ámbito. Ademais, considéranse medidas de acción que reforen a igualdade de oportunidades entre homes e mulleres no ámbito do emprego.

b) **Obxectivo estratéxico 2.** Garantir un sistema de prestacións que permitan prestarlles apoio económico a aquelas persoas en situación de vulnerabilidade e reducir a pobreza infantil.

En España existe unha política de garantía de rendas destinada a cubrir as necesidades básicas das persoas máis desfavorecidas. O PNAIN 2013-2016 avoga por un sistema en que as prestacións económicas dependan das necesidades das persoas, das súas circunstancias familiares, e en que prime a loita contra a pobreza infantil. Enténdese que as rendas mínimas de inserción acompañadas de intervención social, como os programas de emerxencia social, son un mecanismo esencial de cohesión social.

Os obxectivos que se pretende atinxir son avanzar no sistema de garantía de rendas, alcanzar un nivel adecuado de cobertura das rendas mínimas –tendo en conta a crise– e mellorar na eficacia da xestión desas rendas. O mantemento do sistema de pensións non contributivas é un dos piares deste sistema. Neste sentido, en 2013 houbo unha prórroga do Programa de recualificación profesional (PREPARA) destinado ás persoas que esgotaran a súa protección por desemprego. Esta medida supuxo un mecanismo de protección adicional para tratar os casos de forma personalizada. Alén disto, á

procura de asegurar uns ingresos mínimos, mantense o Programa da renda activa de inserción (RAI), co obxectivo de incrementar as oportunidades de retorno ao mercado de traballo. Falamos, por tanto, dun modelo de dobre dereito: protección económica e inserción laboral.

c) **Obxectivo estratéxico 3.** Garantir a prestación duns servizos básicos a toda a poboación, enfocados de forma particular cara aos colectivos máis desfavorecidos, especificamente en materia de servizos sociais, educación, sanidade, vivenda e sociedade da información.

O PNAIN 2013-2016 trata de centrarse na garantía de acceso aos servizos públicos que contribúen á cohesión social e na mellora deste acceso. Pretende que estes servizos se organicen segundo os principios de universalidade, solidariedade e accesibilidade, para atender os colectivos de maior risco e chegar a todos os territorios, en particular as zonas rurais e periféricas.

a) **Servizos sociais**

Hai que garantir o acompañamento social ás persoas máis vulnerables mediante uns servizos sociais públicos articulados grazas á colaboración entre administracións. É importante por iso o mantemento do Plan concertado de prestacións básicas. Os sistemas de información serven para coñecer o que demandan os cidadáns máis desfavorecidos e así elaborar unha resposta. Respecto á pobreza infantil, é importante destacarmos o Plan integral de apoio á familia.

b) **Educación**

A educación determina o futuro desenvolvemento da persoa. É por isto que o PNAIN 2013-2016 quere garantir o acceso ao proceso educativo e a permanencia nel aos menores máis vulnerables. Para este caso, as bolsas de comedor e o apoio financeiro para mercar os libros de texto e materiais, e outras medidas similares, xunto ás adaptacións oportunas segundo a orixe étnica, son políticas necesarias para a igualdade de oportunidades. Desde esta perspectiva, foméntase tamén o desenvolvemento da formación profesional dual para potenciar a cualificación profesional da mocidade, combinando a ensinanza coa práctica na empresa. A estratexia de inclusión activa debe reforzar, en definitiva, aqueles mecanismos que lles permitan ás persoas máis desfavorecidas adquirir competencias e mellorar a súa empregabilidade.

c) **Sanidade**

A aposta do PNAIN 2013-2016 é a de facilitar o acceso ao sistema sanitario aos grupos máis vulnerables baixo criterios de equidade e calidade dos servizos. Con este obxectivo, produciuse unha reforma en materia de sanidade, froito dun acordo entre o Goberno e as comunidades autónomas, que asegura o dereito á protección da saúde e a unha asistencia sanitaria pública, gratuíta e universal baixo o principio de equidade. A reforma inclúe mecanismos para que o sector da sanidade e o dos servizos sociais funcionen de maneira coordinada.

d) **Vivenda**

A política de vivenda cambiou notablemente durante os últimos anos, en parte como resultado da crise económica. O PNAIN 2013-2016 propón unha serie de actuacións que teñen como obxectivo fomentar o acceso ás vivendas en réxime de alugamento, con base nun sistema de axudas máis equitativo, que se outorguen en función da renda. Tamén aposta por crear un parque público de vivendas en alugamento para os casos máis extremos, en que non se chega ao limiar mínimo de renda, coa axuda dos servizos sociais. Ademais, preténdese erradicar o chabolismo e a infravivenda con iniciativas de rehabilitación e programas sociais para lograr a plena integración social. Outro gran reto é a protección dos debedores hipotecarios que carecen de recursos económicos para lle faceren fronte ao pagamento dunha vivenda.

e) **Sociedade da información**

As tecnoloxías da información e as comunicacións (en diante, TIC) traen consigo riscos de exclusión social por non poder ser aproveitadas debido a causas xeográficas, económicas, sociais ou de formación. As persoas que teñen un fácil acceso ás TIC tamén contan con maiores posibilidades de incorporarse a un posto de traballo, o que xera unha segmentación no mercado laboral. Por iso, o PNAIN 2013-2016 avoga por unha sociedade dixital inclusiva, e concede unha especial importancia á tecnoloxía no ámbito educativo. A axenda dixital para España, como estratexia do Goberno, fixa como obxectivos para o ano 2015 que cando menos o 75% dos cidadáns e o 60% dos colectivos vulnerables accedan con regularidade á internet, así como que se reduza por debaixo do 15% a porcentaxe de poboación que nunca a usa.

5. Pobreza e exclusión social en España: unha análise descritiva

A European Anti Poverty Network (en diante, EAPN) foi creada en 1990 e é unha coalición independente de ONG e outros grupos involucrados na loita contra a pobreza e a exclusión social nos estados membros da Unión Europea. Esta rede ofrécenos unha ferramenta moi útil para avaliar o cumprimento do obxectivo de inclusión social da Estratexia Europa 2020, mediante a taxa AROPE.

5.1. A taxa AROPE

Como vimos, a exclusión social é un fenómeno que conta con múltiples dimensións, entre as cales a pobreza é un dos aspectos máis relevantes, malia que non o fundamental (Llano, 2015). Así, o indicador denominado AROPE (*at risk of poverty and/or exclusion*), proposto pola EAPN e con que se pretende dar conta do conxunto de posibles situacións de vulnerabilidade, refírese á porcentaxe total de poboación que se encontra en risco de pobreza ou exclusión social. Non garda ningunha relación coa taxa de pobreza, son indicadores diferentes. O AROPE mide a pobreza e a exclusión, mentres que a taxa de pobreza mide unicamente a pobreza. Noutras palabras, as persoas que contabilizadas no AROPE non teñen por que ser necesariamente pobres (falamos, por exemplo, dunha familia que recibe prestacións sociais e que por iso supera o limiar da pobreza).

A poboación AROPE está formada polas persoas que viven en fogares en que se dá cando menos unha das tres circunstancias seguintes:

- a) Poboación baixo o limiar da pobreza: aquelas persoas que viven en fogares cunha renda inferior ao 60% da mediana da renda nacional equivalente en unidades de consumo, incluídas as transferencias sociais. De acordo co PNAIN 2013-2016 (Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade, 2013), «algo máis dunha de cada cinco persoas en España vive hoxe baixo o limiar da pobreza. En total, cerca de 10,3 millóns de persoas, case un millón máis que en 2008, ano en que comezou a crise».
- b) Poboación con privación material severa (PMS): aquelas persoas que non poden permitirse catro de nove ítems de consumo básico definidos no ámbito europeo.
- c) Poboación con baixa intensidade de traballo por fogar (BITF): a relación entre o número de meses traballados por todos os membros do fogar e o número total de meses que, en teoría, poderían facelo aqueles en idade de traballar.

Canto á metodoloxía dos informes da EAPN, para o caso de España os datos son tomados da Enquisa de condicións de vida (en diante, ECV) do INE. O INE modificou no ano 2013 o seu método de cálculo para reflectir os datos dos ingresos de cada fogar que recollía na ECV. Estes datos elaboráronse mediante unha técnica mixta que combina a información da persoa entrevistada cos rexistros administrativos da Axencia Estatal da Administración Tributaria (AEAT, que inclúe as comunidades autónomas de réxime fiscal común), a Seguridade Social, a Facenda Tributaria de Navarra e a Deputación Foral de Biscaia (estas dúas últimas proporcionan a información fiscal das comunidades con réxime foral, Navarra e o País Vasco)¹.

En calquera caso, con independencia da metodoloxía empregada, o obxectivo de reducir a pobreza e a exclusión social está moi lonxe de cumprirse. Desde o ano 2007, as cifras amosan un aumento constante e elevado dos indicadores, aínda que esta tendencia se amortece levemente en 2013. España comprometeuse en 2010 a reducir a pobreza e a exclusión en 1,4 millóns de persoas, mais ante o incumprimento deste obxectivo nos próximos anos debería reducila en máis de 2,7 millóns de persoas en seis anos, xa que entre o 2009 e o 2013 medrou arredor dun millón o número de persoas en estado de pobreza ou exclusión (Llano, 2015).

5.2. Componentes da taxa AROPE

A taxa AROPE é un indicador que agrupa tres compoñentes, tal e como quedou de relevo: a baixa intensidade de emprego por fogar, a taxa de pobreza e a privación material severa. A continuación, describimos a evolución da taxa AROPE e dos seus compoñentes entre os anos 2009 e 2013.

a) En primeiro lugar, no devandito período a taxa de pobreza no seu conxunto atinxe o 20,4% da poboación, unha porcentaxe que se reparte entre os seguintes grupos:

- Aqueles que só son pobres mais non sofren privación material severa nin viven en fogares con baixa intensidade de traballo, que son algo máis da metade do grupo e supoñen o 11,3% da poboación.
- Aqueles que están en situación de pobreza e viven en fogares con baixa intensidade de emprego, mais non sofren privación material severa, que son aproximadamente unha cuarta parte do grupo e supoñen un 5,6% do total da poboación.

¹ Esta ruptura no método de cálculo non nos permite comparar os datos recentes cos anteriores a 2009, tal e como establece o INE. Por iso, co fin de facer comparables ambos os períodos, fixéronse estimacións dos indicadores anteriores a 2009 coa nova metodoloxía.

– Aqueles que se atopan nunha situación de pobreza tan dura que sofren privación material severa, mais non están nun fogar con baixa intensidade de traballo, que son aproximadamente unha décima parte do total do grupo e supoñen o 1,6% do total da poboación.

– Aqueles persoas que son pobres, sofren privación material severa e viven en fogares con baixa intensidade de traballo, que alcanzan o 1,8% do total da poboación.

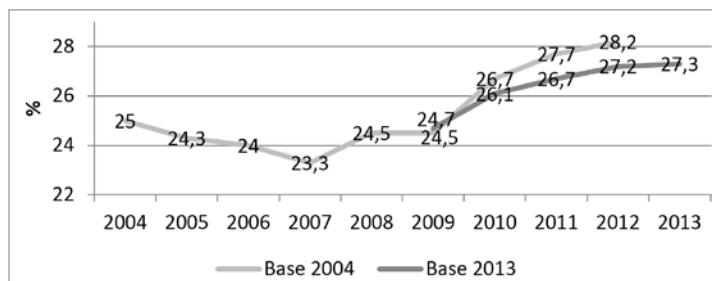
b) En segundo lugar, a poboación que vive en fogares con baixa intensidade de emprego supón o 15,7% da poboación total, da cal algo menos da metade non está afectada polo resto dos indicadores e supón o 4,2% do total da poboación. O resto divídese entre aqueles que comparten a privación material severa coa residencia en fogares con baixa intensidade de emprego, que supoñen o 0,5% do total da poboación, incluídos os grupos que intersectan coa pobreza, aos cales xa se fixo antes referencia.

c) Finalmente, as persoas con privación material severa representan o 6,2% da poboación. É importante salientarmos que delas un terzo non comparte outros indicadores, o que significa que hai un 2,2% do total da poboación que non está incluída no grupo de poboación pobre nin vive en fogares con baixa intensidade de emprego e, porén, non pode acceder a catro ou máis ítems de consumo considerados básicos na sociedade europea.

En resumo, o factor que máis peso ten na taxa AROPE é a pobreza, xa que representa o 75% do total, alén de que se mantivo constante durante estes últimos anos da crise. O factor da baixa intensidade de emprego por fogar duplicou o seu valor no período analizado até chegar ao 15,7% das persoas entre 0 e 59 anos de idade; e, finalmente, o factor da privación material severa aumentou 1,7 puntos porcentuais (37% de aumento). Doutra banda, o emprego é un factor determinante na análise da pobreza –máis da metade de persoas que viven en fogares con baixa intensidade de traballo son pobres–, aínda que existen moitas persoas en situación de pobreza que non forman parte de fogares con baixa intensidade de traballo. Por último, a privación severa está igualmente moi relacionada coa pobreza, pois máis da metade das persoas que a padecen son pobres.

5.3. Evolución da taxa AROPE no contexto nacional

A taxa AROPE, coa nova metodoloxía para o cálculo anteriormente descrita, acadou en 2013 o 27,3% do total da poboación (Figura 1). En cifras, isto tradúcese nun total de 12 866 431 persoas en risco de pobreza ou exclusión social. Se analizamos a evolución da taxa AROPE, vemos que este indicador experimentou unha redución lenta mais continua entre os anos 2004 e 2008, en que chegou ao 24,5% (medio punto porcentual menos que en 2004). Porén, desde a crise, a tendencia cambiou de maneira drástica e a taxa AROPE medrou notablemente entre 2008 e 2013.

Figura 1. Evolución da taxa AROPE en España (2004-2013)

Fonte: elaboración propia a partir dos datos de Llano (2015).

A evolución da pobreza e a exclusión social en España ao longo da crise foi moito máis severa que no conxunto da UE. A taxa AROPE na UE era algo superior á española, do 23,7%, no ano 2008. Malia que aumentou desde entón, esta suba foi moito máis suave que a rexistrada en España: 1,3 puntos porcentuais entre 2009-2012 fronte aos 3,7 de España no mesmo período. Estes datos poñen de manifesto o enorme desafío a que debe facer fronte España para cumprir o obxectivo da Estratexia Europa 2020 de reducir a cantidade de persoas en risco de pobreza e exclusión social en 1,4-1,5 millóns entre 2009 e 2019 (Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade, 2013).

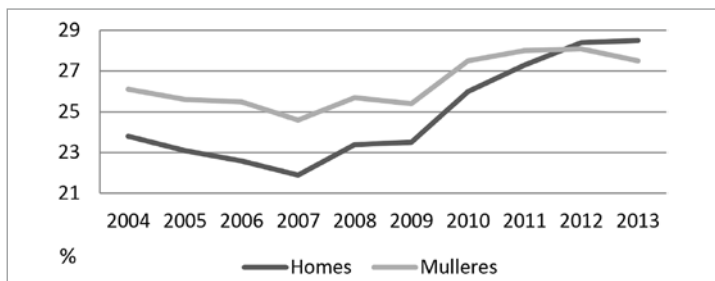
As razóns do importante incremento deste indicador no período 2009-2012 cómpre buscalas no forte acrecentamento dos fogares con baixa intensidade de emprego durante o período considerado. Este dato vén reforzar a importancia do emprego como factor determinante da pobreza e a exclusión social. Pola contra, en 2013 vemos que a taxa se mantén, mais isto non é debido a unha mellora das condicións de vida da poboación, senón a que a taxa de pobreza se reduce porque, por un lado, se reducen os ingresos na poboación; e, polo outro, hai un retorno de inmigrantes pobres aos seus países de orixe (Llano, 2015).

a) Evolución da taxa AROPE segundo o sexo

A feminización da pobreza reflíctese, por exemplo, na taxa de pobreza dos fogares compostos por un adulto cun ou máis nenos, familias monoparentais na súa maioría formadas por mulleres. A fenda salarial por razón de xénero, a menor taxa de emprego feminino ou a maior inactividade por responsabilidades familiares son outras realidades que se atopan detrás do rostro feminino da pobreza. Adicionalmente fórmulase a cuestión de se, unha vez se inicie a recuperación económica e do mercado de traballo,

mulleres e homes serán capaces de acceder a un emprego e saír da pobreza a igual ritmo ou se, pola contra, os homes volverán lograr menores taxas AROPE que as mulleres.

Figura 2. Evolución da taxa AROPE en España segundo o sexo (2004-2013)



Fonte: elaboración propia a partir dos datos de Llano (2015).

No tocante á Figura 2, obsérvase que no ano 2011 a evolución da taxa AROPE para as mulleres cambia de sentido e pasa a ser descendente. Isto podería deberse a que o colectivo de mulleres maiores de 65 anos sae da pobreza polo mantemento das súas pensións e a que a redución dos ingresos da poboación, tal e como dixemos, produce un descenso no limiar da pobreza. Doutra banda, as mulleres adoitan desempeñar postos de traballos con menor cualificación ou salario, polo que o índice de desemprego, nalgúns casos, podería ser menor que o dos homes.

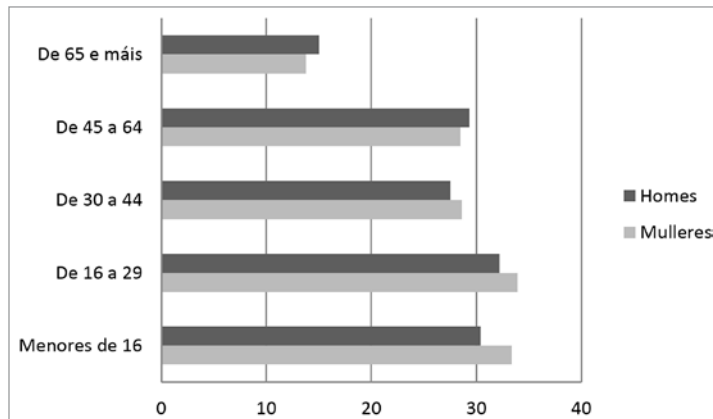
b) Evolución da taxa AROPE segundo a idade

Como pode verse na Figura 3, o grupo de idade comprendido entre os 16 e os 29 anos mantén en 2013 a taxa máis elevada de persoas en risco de pobreza ou exclusión social. O grupo que o precede é o de menos de 16 anos. Estes dous grupos son os que soportan as meirandes taxas AROPE, mentres que as persoas maiores deixaron de ser as máis afectadas. De feito, se nos fixamos na Táboa 3, desde o 2009 ao 2013 hai unha caída notable da taxa AROPE para a poboación maior de 65 anos.

Este descenso debe ser interpretado tendo en conta dous factores. Por unha parte, resulta predicible o impacto dun efecto estatístico: a redución rexistrada na renda mediana fai que as persoas maiores, con rendas baixas pero estables, pasasen de estar baixo o limiar da pobreza a situarse por encima. Posiblemente unha medida absoluta da pobreza, baseada nas posibilidades de manter un nivel de vida prefixado, daría unha visión menos favorable da súa pobreza, sobre todo á vista dos aumentos impositivos e do custo da

vida dos últimos anos. Mais, xunto a iso, hai un factor cuxa contribución á redución da pobreza é incontestable, a saber, a madurez adquirida polo sistema de pensións en España, pola súa extensión (aproximadamente o 83% das persoas maiores de 65 anos conta con cando menos unha pensión no noso país) e o nivel medio alcanzado polas pensións de xubilación (gradual elevación da pensión media pola incorporación de novos cotizantes e a súa actualización).

Figura 3. Taxa AROPE por grupos de idade (2013)



Fonte: elaboración propia a partir da ECV do INE. Dispoñible no enderezo web <www.ine.es>.

Táboa 3. Evolución da taxa AROPE por idade e sexo (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Mulleres					
Menores de 16	31,2	33,5	32,9	32	30,4
De 16 a 29	25,2	29,1	32	33,9	32,2
De 30 a 44	23,4	24,2	26,2	28	27,5
De 45 a 64	23,7	24,9	25,7	27,4	29,3
De 65 e máis	27	24,9	22,9	16,8	15
Homes					
Menores de 16	32,6	31,7	30,4	30,9	33,4
De 16 a 29	22	26,4	28,8	33,2	33,9
De 30 a 44	22,4	25,6	25,8	28	28,6
De 45 a 64	21,6	23,4	25,8	27	28,5
De 65 e máis	22,3	20,2	18,9	16,1	13,8

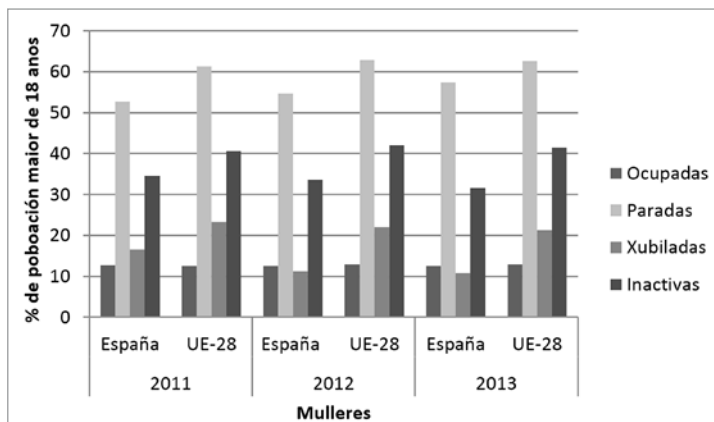
Fonte: elaboración propia a partir da ECV do INE. Dispoñible no enderezo web <www.ine.es>.

As pensións exercen un efecto protector para a poboación, aínda non sendo a súa principal fonte de recursos. Todos os datos parecen amosar que o actual sistema de pensións é un instrumento de carácter non só asegurador, senón, e sobre todo, redistributivo, que en mans das familias duplica os seus efectos e utilidade. Neste sentido, a estrutura familiar en España está comportando que en determinados casos as pensións constitúan o financiamento de todo o grupo familiar, de maneira que acaban por incidir na redución da pobreza da poboación máis nova (Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade, 2013).

c) Evolución da taxa AROPE segundo a situación profesional

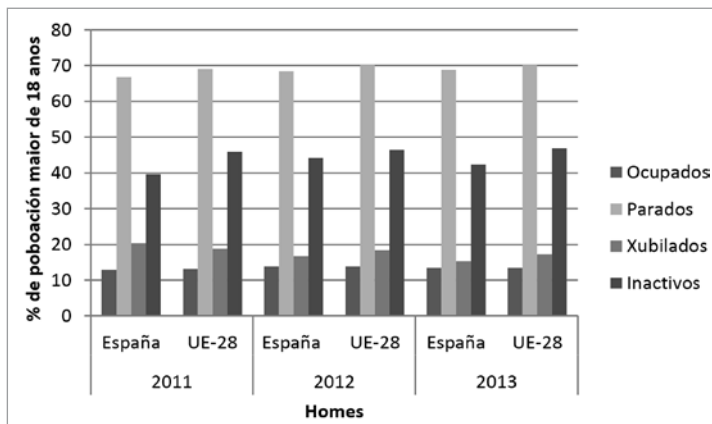
As diferenzas na taxa AROPE para os anos analizados entre Europa e España non son tan grandes neste caso. É coñecido que a crise incidiu de maneira particular no emprego, algo que se reflicte no factor que ten en conta a baixa intensidade de traballo por fogar da taxa AROPE e que está moi relacionado co comportamento do paro, como se pon de manifesto nas figuras 4a e 4b. Nelas pode observarse que o colectivo máis afectado pola crise foi o formado polos homes que traballaban no sector da construción. Actualmente, aínda que o sector servizos está facendo que o emprego remonte, os contratos que se están a ofrecer son de tipo temporal.

Figura 4a. Evolución da taxa AROPE para España e Europa segundo a situación profesional para o colectivo maior de 18 anos (mulleres)



Fonte: elaboración propia a partir da ECV do INE. Dispoñible no enderezo web <www.ine.es>.

Figura 4b. Evolución da taxa AROPE para España e Europa segundo a situación profesional para o colectivo maior de 18 anos (homes)



Fonte: elaboración propia a partir da ECV do INE. Dispoñible no enderezo web <www.ine.es>.

6. O efecto das políticas sociais sobre a exclusión

A loita contra a exclusión é un dos obxectivos das políticas sociais e, en especial, das de benestar. O noso modelo económico caracterízase polo comportamento contracíclico da desigualdade na renda. Nos últimos anos houbo un descenso da renda media, o que supón un proceso de empobrecemento da nosa sociedade, en concreto, das persoas e familias máis vulnerables (Equipo de Estudios Cáritas Española, 2013). A isto cómpre sumarlle as medidas tomadas en España desde 2010 canto á suba de impostos, a baixada de salarios, os recortes en educación, sanidade, protección social e a redución ao mínimo do orzamento de axuda oficial ao desenvolvemento, que afectan sobre todo aos traballadores e as persoas con menos recursos. Así, os niveis de desigualdade son excesivamente altos en España, e o máis grave é que contribúen ao aumento da pobreza e a exclusión social e danan as posibilidades de recuperación da economía, ao lastraren o crecemento económico e o consumo e impediren a igualdade de oportunidades e o cumprimento dos dereitos sociais (Cavero, 2014).

Ademais, existen necesidades básicas que non están cubertas polo noso modelo de benestar. As persoas que non poden facerlles fronte teñen que acudir á familia ou a entidades sociais de carácter privado. A desprotección social das persoas e familias máis vulnerables está agravada porque se restrinxiron as condicións de acceso a

dereitos como a sanidade, a educación, os servizos sociais e a dependencia. Algúns cambios nas políticas sociais teñen un especial efecto negativo sobre as persoas máis desfavorecidas:

- a) O cambio no sistema de prestacións sanitarias e no seu grao de cobertura comporta o aumento do gasto en medicamentos, situacións de desatención sanitaria e o abandono de tratamentos médicos, alén de medo e estrés entre os inmigrantes irregulares.
- b) O cambio no financiamento do sistema educativo comporta o aumento do gasto en educación, o acceso restrinxido ás bolsas para estudos, a falta de atención ás necesidades educativas especiais e situacións de irregularidade.
- c) Os cambios nos requirimentos administrativos para acceder ás prestacións comportan o aumento de tarifas ou a entrada en vigor de novas taxas para presentar solicitudes e obter documentos.
- d) Respecto aos servizos sociais públicos, hai atrasos na tramitación, ademais de se endureceren os requisitos de acceso a servizos e prestacións.

Aínda que os primeiros efectos da crise económica foron amortecidos polas prestacións por desemprego e o apoio das familias, o esgotamento das axudas económicas, a prolongación das situacións de desemprego e as políticas de axuste e recortes, xunto coas dificultades das familias, crearon unha segunda vaga de empobrecemento e exclusión social (Equipo de Estudios Cáritas Española, 2013). Ao tempo, o desenvolvemento da protección social ás rendas baixas contribuíu a mitigar o risco de pobreza. O sistema de seguridade social español transformouse de maneira progresiva nun sistema de rendas mínimas, de forma que as pensións e subsidios se establecen cada vez máis en función das necesidades que en función das contribucións realizadas (Mercader, 2003).

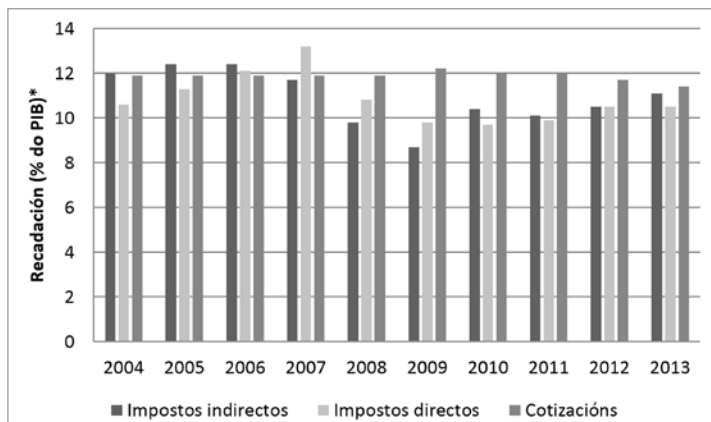
En calquera caso, en moitos países hai familias enteiras que están sufrindo os efectos dos recortes no gasto público destinado ás políticas sociais, as subas de impostos e as baixadas de salarios, como consecuencia das medidas de austeridade introducidas co único obxectivo de controlar o déficit, nunha dinámica que se asemella en moito á crise que durante décadas levan sufrindo as familias dos países máis pobres. Esta dinámica exacerba a desigualdade económica e afecta á calidade dos servizos públicos que poderían impedir a deriva cara a unha sociedade aínda máis desigual e de elevada tensión social.

6.1. Política fiscal

Unha das ferramentas máis útiles para combater a inxustiza social é a política fiscal, que inflúe na distribución da riqueza e define como se financian os estados e en que empregan o diñeiro público. O Fondo Monetario Internacional recoñeceu que as sociedades máis igualitarias, onde o ingreso se redistribúe de xeito equitativo, son máis estables e sustentables economicamente (Lagarde, 2014).

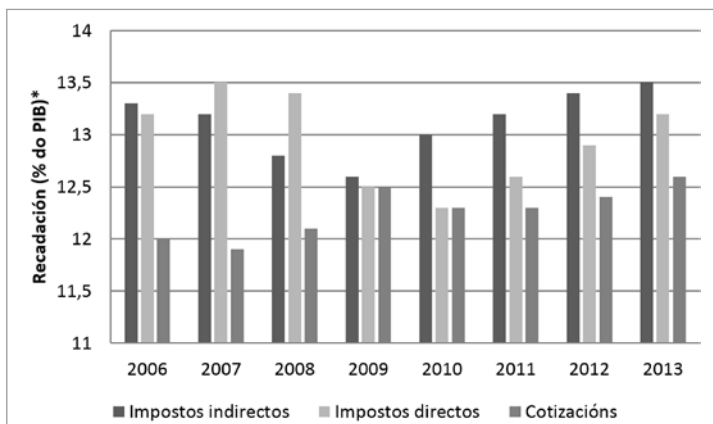
O noso sistema tributario recada pouco, menos que a media dos países europeos, en especial no caso dos impostos directos, é dicir, aqueles directamente relacionados coas circunstancias persoais e familiares dos contribuíntes. Ademais, a recadación adoita provir na súa maioría do traballo –caso dos impostos directos– e o consumo –caso dos impostos indirectos– e non das rendas do capital nin dos beneficios das empresas. As familias achegan arredor do 90% da recadación e as empresas o 10% restante (Cave-ro, 2014). En termos de produto interior bruto, a raíz da crise económica obsérvase unha tendencia á alza da importancia da imposición indirecta, tanto en España como en particular na UE. Non obstante, malia o peso recaer en maior medida neste tipo de impostos no conxunto da UE, en España son as cotizacións as que seguen a ter unha maior representación en termos de produto interior bruto (figuras 5a e 5b).

Figura 5a. Evolución da estrutura impositiva en España



* Código dos datos: gov_10a_taxag.

Fonte: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2015).

Figura 5a. Evolución da estrutura impositiva na UE

* Código dos datos: gov_10a_taxag.

Fonte: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2015).

Os tributos proporcionan recursos aos poderes públicos e con eles poden desenvolverse políticas de gasto encamiñadas á redistribución da renda, para o exemplo de España de acordo cos valores e principios recollidos no artigo 31 da Constitución española: «Todos contribuirán ó sustentamento dos gastos públicos de acordo coa súa capacidade económica mediante un sistema tributario xusto inspirado nos principios de igualdade e progresividade que, en ningún caso, terá alcance confiscatorio». Daquela, a recadación tributaria debe responder a un criterio redistributivo, o que pode facer aumentar ou reducir as desigualdades respecto á exclusión. Se ademais estes impostos teñen como cometido o cumprimento dos obxectivos da política económica social, entón falamos de finalidade extrafiscal.

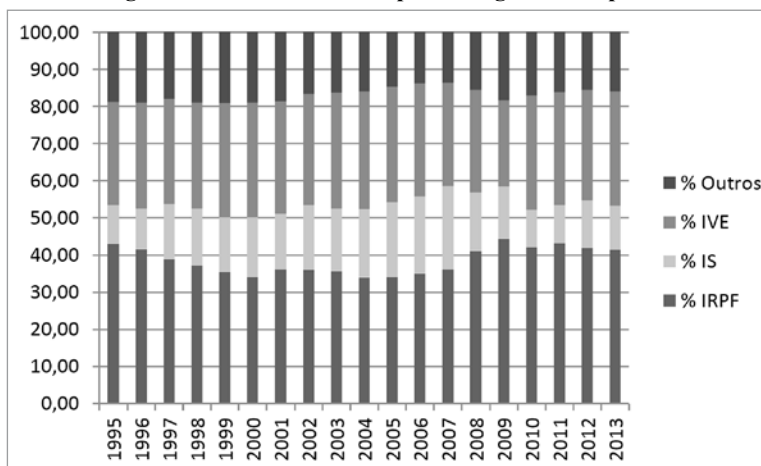
Os tributos extrafiscais por excelencia son os tributos medioambientais. Con todo, arestora é cada vez máis frecuente o seu uso como instrumentos de política social para mitigar problemas relacionados co desemprego, a velez, a discapacidade e o acceso á vivenda, entre outros. No entanto, en ocasións fálase do «uso económico» de medidas extrafiscais neste tipo de impostos con fins exclusivamente recadatorios. Con independencia do anterior, a natureza da extrafiscalidade reside en considerar situacións que confiran un tratamento favorable aos colectivos en risco de exclusión social, sen prexudicar o resto da poboación. Hai, con todo, determinados impostos, como os que gravan o consumo, en que resulta difícil realizar este tipo de discriminación positiva. Noutras ocasións, o establecemento da medida extrafiscal require da iniciativa ou

participación de contribuíntes que estean fóra deste colectivo (por exemplo, no caso da dedución na cota íntegra por contratar persoas con discapacidade).

Os tres tributos máis importantes en termos de recadación do sistema tributario español son o imposto sobre a renda das persoas físicas (en diante, IRPF), o imposto sobre sociedades (en diante, IS) e o imposto sobre o valor engadido (en diante, IVE) (Figura 6). De todos eles, pola súa natureza, o IRPF é o imposto que considera máis situacións de extrafiscalidade, alén de se tratar do máis importante: permite recadar o 55% dos ingresos públicos, dota de progresividade o sistema tributario, grava a renda persoal segundo a capacidade económica da unidade contribuínte e é subxectivo de acordo coa situación persoal e familiar da persoa física.

O IS, pola súa vez, malia o seu carácter directo, ten unha capacidade recadatoria menor e presenta un tipo proporcional, polo que os seus efectos sobre a extrafiscalidade son tamén menores. Canto ao IVE, é o segundo imposto en capacidade recadatoria do noso sistema tributario (o 23% do total de ingresos) e quizais tamén o menos expresivo da extrafiscalidade, xa que non ten en conta a capacidade económica dos contribuíntes. Noutras palabras, o IVE é o imposto con menor adecuación ao principio de capacidade económica, xa que as persoas con poucos recursos tamén se ven obrigadas a consumir produtos e servizos básicos para subsistiren. A pesar diso, a lei que o regula recolle exencións e tipos de gravames reducidos en determinados casos.

Figura 6. A recadación en España dos grandes impostos



Fonte: elaboración propia a partir de datos da AEAT (s. d.).

A continuación, a modo ilustrativo, presentamos algunhas das medidas extrafiscais presentes nestes tres impostos para o exercicio fiscal 2008, atendendo a distintos ámbitos, entre eles a pobreza, o emprego, a formación, a vivenda e a saúde. A maior parte destas medidas segue vixente na actualidade (Martín, 2009).

a) Pobreza

No IRPF hai unha serie de exencións dedicadas ás prestacións familiares de carácter público (asignacións non contributivas a prol de fillos menores ou discapacitados, ou por nacemento ou adopción, parto múltiple, orfandade, maternidade etc.), as prestacións económicas percibidas de institucións públicas polo acollemento de menores e as anualidades por alimentos percibidas dos proxenitores en virtude de decisión xudicial. O mínimo persoal e familiar que forma parte da base liquidable da declaración, por se entender destinado a satisfacer as necesidades persoais e familiares, ten un tratamento fiscal diferenciado ao resto da renda gravada. Tal mínimo xorde de sumar o mínimo do/a contribuínte e os descendentes e ascendentes dependentes del/a, máis os pluses en razón da idade ou situacións de discapacidade e dependencia.

Cómpresalientarmos as deducións referidas aos sistemas de previsión social, que son de grande axuda para aquelas persoas con problemas de discapacidade, un 10% da poboación en España. A característica común destas persoas é que, para vivir con plenitude de dereitos, necesitan garantías suplementarias. De feito, a discapacidade é un dos factores de risco de exclusión social que máis atención recibiu como obxectivo da extrafiscalidade tributaria.

A lei que rexe o IRPF recolle dentro das exencións varios supostos dirixidos a situacións de discapacidade como as prestacións recoñecidas aos contribuíntes pola Seguridade Social ou polas entidades que a substitúan como consecuencia de incapacidade permanente absoluta ou grande invalidez; as pensións por inutilidade ou incapacidade permanente; as prestacións económicas percibidas de institucións públicas con motivo do acollemento de persoas con discapacidade; o incremento do límite exento das prestacións por desemprego exentas; e os rendementos do traballo derivados das prestacións obtidas en forma de renda polas persoas con discapacidade correspondentes ás achegas aos sistemas de previsión social ou patrimonios constituídos ao seu favor. Alén disto, considérase a posibilidade de adicionar unha redución de 3200 € por parte das persoas con discapacidade. Esa cantidade aumentará até os 7100 € cando os discapacitados sexan traballadores activos que acrediten necesitar axuda de terceiras persoas ou ter mobilidade reducida ou un grao de discapacidade igual ou superior ao 65%.

Pola súa parte, no IS, grazas ao sistema de deducións, incentívanse determinados investimentos ou gastos empresariais, o que pon de relevo importantes posibilidades extrafiscais. Canto ao IVE, no referente á extrafiscalidade dirixida aos colectivos de persoas que se atopan en risco de exclusión social, a lei deste imposto contempla a exención das prestacións de servizos de asistencia social efectuados por entidades de dereito público, ou entidades ou establecementos privados de carácter social (bens destinados a organismos caritativos e bens en beneficio das vítimas de catástrofes).

b) Emprego

Neste ámbito, no IRPF encontramos as exencións das indemnizacións por despedimento ou cesamento dos traballadores, das prestacións por desemprego percibidas nun pagamento único para fomentar o autoemprego e os rendementos do traballo percibidos por traballos efectivamente realizados no estranxeiro, para evitar a dobre imposición. Así mesmo, mantendo a tradición do trato especialmente vantaxoso para o traballo por conta allea, existe a redución adicional do artigo 20 sobre o rendimento neto². Por outra banda, no IRPF considérase igualmente a posibilidade de deducións para os que exerzan actividades económicas coa finalidade última da protección do seu emprego. Tamén a dedución por conta aforro-empresa que permite deducir o 15% das cantidades que os contribuínte depositasen, cunha base límite de 9000 €, para no prazo de catro anos investiren o devandito aforro nas participacións dunha sociedade que sexa unha nova empresa³.

No IS trátase o desemprego dunha forma distinta. Así, establécese a exención do seu gravame para os fondos de promoción de emprego e as mutuas de accidentes de traballo e as enfermidades profesionais da Seguridade Social.

c) Formación

Na lei que regula o IRPF recóllese a exención das bolsas públicas e daquelas concedidas por entidades sen fins lucrativos para cursar estudos regrados ou con fins de

² Esta redución verase incrementada nun 100% en dous casos: cando se trate de traballadores activos maiores de 65 anos que prolonguen a súa actividade laboral (cando menos até este exercicio fiscal); e cando se trate traballadores desempregados inscritos nunha oficina de emprego que acepten un traballo situado nun municipio distinto ao de residencia.

³ Existe un requisito de contratación de cando menos unha persoa con contrato laboral a tempo completo un mínimo de dous anos.

investigación, así como das axudas concedidas aos deportistas de alto nivel, excluídos os rendementos en especie. No IS, á súa vez, establécese unha dedución do 15% dos investimentos e gastos vinculados coas TIC para as empresas de reducida dimensión, e inclúese no devandito concepto a formación do persoal para o seu uso; tamén se contempla a dedución do 5% dos gastos de formación profesional.

Por último, o IVE deixa exentas as operacións de educación desde a infancia á universidade, incluídos a ensinanza de idiomas e a formación e a reciclaxe profesional, os servizos prestados a persoas físicas que practiquen o deporte e as prestacións de servizos de biblioteca, visitas de museos, representacións artísticas e outras de tipo cultural. O tipo de gravame reducido sería do 4% para as entregas, adquisicións intracomunitarias ou importacións de libros, xornais e revistas que non conteñan única ou fundamentalmente publicidade.

d) Vivenda

A lei que rexe o IRPF préstalle unha grande atención á vivenda. Así, considera exentas as rendas derivadas da aplicación de instrumentos de cobertura do risco de incremento do tipo de interese variable de certos préstamos, co fin de promover a súa contratación. Por outro lado, hai unha dedución do 50% do rendimento neto obtido polo alugamento dun inmovible cando se destine a vivenda; e do 100% cando o/a arrendatario/a sexa maior de 18 anos e menor de 35 anos e obteña rendementos do traballo ou de actividades económicas superiores ao indicador público de renda de efectos múltiples (IPREM). Tamén permite deducir un 15% das cantidades satisfeitas no período de que se trate pola adquisición ou rehabilitación da vivenda que constitúa ou vaia constituír a residencia habitual dos contribuíntes, incluídas as cantidades depositadas nunha conta aforro-vivenda sempre que se destinen á adquisición ou rehabilitación da primeira vivenda habitual dos contribuíntes no prazo de catro anos. Igualmente, considera exentas as ganancias patrimoniais que se poñan de manifesto con ocasión da transmisión da vivenda habitual por parte de persoas maiores de 65 anos ou persoas en situación de dependencia severa ou gran dependencia. Por último, recolle a imputación de rendas inmobiliarias, de xeito que os propietarios de inmoables habitables desocupados son gravados cunha porcentaxe do valor catastral.

O IS, pola súa vez, permite deducir o 85% da cota íntegra que corresponde ás rendas derivadas do arrendamento de vivenda. No IVE temos as exencións dos arrendamentos e da constitución e transmisión de dereitos reais de goce dos edificios ou parte destes

destinados exclusivamente a vivendas, alén da correspondente á importación de bens persoais feita por particulares para amoblar unha vivenda secundaria en que van vivir cando menos os doces meses seguintes.

e) Saúde

Aquí falamos de medidas que buscan evitar os problemas de saúde ou facilitan o acceso aos servizos de saúde. No tocante ao IRPF cómpre salientarmos que non se considerarán rendementos en especie as primas ou cotas satisfeitas polas empresas en virtude do contrato de seguro de accidente laboral, xunto coas primas pagadas a entidades aseguradoras para a cobertura de enfermidade, sempre que a cobertura alcance os traballadores e de forma opcional os cónxuxes e os descendentes. As rendas estarán exentas cando haxa prestacións recoñecidas aos contribuíntes pola Seguridade Social ou as entidades que a substitúan como consecuencia de incapacidade permanente absoluta ou grande invalidez; pensións por inutilidade ou incapacidade permanente do réxime de clases pasivas, sempre que a lesión ou enfermidade que fose causa daquelas inhabilitase por completo os perceptores da pensión para calquera profesión ou oficio; e prestacións económicas públicas vinculadas ao servizo, para coidados no contorno familiar e de asistencia personalizada. Tamén quedan exentas as ganancias patrimoniais con ocasión da transmisión da vivenda habitual por parte de persoas maiores de 65 anos. Pode reducirse a base impoñible coas achegas e contribucións a todo tipo de plans de pensións e sistemas de promoción social. Ademais, na configuración do mínimo persoal e familiar, o factor da dependencia cobra moito peso, pois o mínimo pode incrementarse até o dobre.

Canto ao IS, atopamos apoio aos sistemas de previsión social, mais no caso de que os propios empregadores tomen a iniciativa. Dedúcese o 10% da cota íntegra das contribucións empresariais a diversos sistemas de previsión social, imputada aos traballadores, ou achegas a patrimonio protexido a favor dos traballadores ou os seus parentes máis próximos.

7. Conclusións

O de exclusión social é un concepto extremadamente complexo, como xa mencionamos, que permite facer visibles novas situacións de desigualdade e dependencia, polo que foi substituíndo paseniño o de pobreza, en particular no período de crise, en

que quedou clara a existencia dun grupo de incluídos e outro de excluídos. Velaquí o motivo de usármolo neste traballo, alén do noso desexo de poñermos de relevo a desigualdade social, característica consubstancial da pobreza e a exclusión. O aumento da desigualdade ao longo da crise pode recoñecerse tamén na redución da clase media –aínda que non existe un consenso claro sobre como definir operativamente esta clase social, unha boa opción é utilizar criterios de renda– e o acrecentamento dos grupos sociais máis desfavorecidos.

No traballo describimos a Estratexia Europa 2020, deseñada pola Comisión Europea co propósito fundamental de loitar contra a pobreza e a exclusión social, e, máis en concreto, reducir en cando menos en vinte millóns a cifra de persoas que se atopan nunha situación pobreza ou exclusión social. Para poder cumprir o devandito obxectivo, o Goberno de España deseñou uns obxectivos nacionais a través do seu Plan nacional de reformas de 2014 e, en particular, puxo en marcha o PNAIN 2013-2016, que se articula con base en tres estratexias de inclusión social: inclusión sociolaboral, establecemento dun sistema de prestacións e provisión de servizos básicos fundamentais. Porén, malia todas as medidas tomadas España non só non conseguiu cumprir o mencionado obxectivo, senón que entre 2009 e 2013 o número de persoas en situación de pobreza ou exclusión medrou en arredor dun millón.

Non podemos esquecer que os plans nacionais de acción non deixan de ser o marco normativo proposto por cada un dos estados, é dicir, intencións políticas plasmadas que se materializan en accións gobernamentais. Así, son os respectivos poderes públicos os que inician as correccións pertinentes para paliar as deficiencias detectadas, polo que deberían de aumentar as posibilidades de converxencia das políticas estatais arredor dos principais obxectivos da UE para con iso reducir a exclusión social existente no conxunto do territorio europeo.

Respecto aos aspectos cuantitativos da pobreza e a exclusión social, o uso da taxa AROPE permítenos observar que os mozos e os máis maiores son os que, por motivos vinculados á idade e á súa posición en relación cos beneficios e as prestacións sociais, se convierten nos principais protagonistas de certos factores como a precariedade laboral. De igual maneira, hai que destacar a enorme pobreza infantil que está asolando o noso país e as medidas pouco contundentes con que contamos para darlle solución a este problema. Por sexo, as mulleres son as que presentan unha maior taxa AROPE, debido sobre todo á súa situación laboral, pois moitas delas son amas de casa, soportan todas as cargas familiares ou constitúen a maior parte das familias monoparentais. En

definitiva, as persoas que padecen máis adoito situacións de desvinculación ou exclusión social son as mulleres, os anciáns e os nenos.

Por último, ante a falta de obxectivos de carácter redistributivo de carácter fiscal na Estratexia Europa 2020, neste traballo plasmamos as principais medidas existentes en España para evitar a exclusión social por esta vía. O obxectivo último é reflectir a importancia da inclusión de aspectos fiscais nos programas nacionais e europeos sobre exclusión social co fin de que estes sexan considerados nas axendas políticas dos próximos anos.

Referencias bibliográficas

AXENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) (s. d.) [páxina web] Estadísticas por impuesto. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/7g4TPK>>.

ASOCIACIÓN INICIATIVAS Y ESTUDIOS SOCIALES (IES) (coord.) (2005) [en liña] *Exclusión social, una visión del concepto en tres países de la Unión*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/7x7EcM>>.

CAVERO, T. (2014) [en liña] *Informe de Oxfam Intermón n.º 35. Tanto tienes, ¿tanto pagas? Fiscalidad justa para una sociedad más equitativa*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/R3oHxF>>.

COLOMER, M. e ALCÁNTARA, M. (2015) «Desigualdad, pobreza y fiscalidad» *Política Exterior* 29(166), pp. 110-119.

COMISIÓN DAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993) *Background Report: Social Exclusion-Poverty and Other Social Problems in the European Community*, ISEC/B/11/93. Luxemburgo, Oficina para as Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas.

COMISIÓN EUROPEA (2015) [en liña] *Objetivos Europa 2020*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/HmtFdZ>>.

COMISIÓN EUROPEA (2003) [en liña] *Informe conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/BVkdJ6>>.

EQUIPO DE ESTUDIOS CÁRITAS ESPAÑOLA (2013) [en liña] *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Empobrecimiento y desigualdad social. El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/kAcOkm>>.

EUROSTAT (2015) *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Luxemburgo, Oficina de Publicacións da Unión Europea. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/VE82BZ>>.

FRESNO, J. M. e CHAHIN, A. (2014) [en liña] *La promoción de la inclusión social a través de los fondos estructurales y de inversión de la UE (período 2014-2020). Guía de orientaciones y recomendaciones prácticas*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/3mFTBr>>.

FRESNO, J. M.; RENES, V. e TSOLAKIS, A. (2012) «Estrategia Europa 2020 e inclusión social: distanciamento creciente entre objetivos, políticas e instrumentos» *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales* 51, pp. 27-47.

HERNÁNDEZ, M. (2010) «El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa» *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado* 69, pp. 25-46.

HERRERO, C.; SOLER, A. e VILLAR, A. (2013) «Desarrollo y pobreza en España y sus comunidades autónomas: el impacto de la crisis» *Papeles de Economía Española* 138, pp. 98-113.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2016) [en liña] *Riesgo de pobreza y/o exclusión social (Estrategia Europa 2020). Indicador AROPE*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/1IS0tA>>.

LAGARDE, C. (2014) [en liña] *A New Global Economy for a New Generation*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/VCgTLi>>.

LORENZO, F. (2014) «Los efectos de la crisis sobre la pobreza y la exclusión social» *Revista de Ciencias Sociales* 233-234, pp. 119-130.

LLANO, J. C. (2015) [en liña] *El estado de la pobreza. 4.º Informe. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España. 2009-2013*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/WQxVzS>>.

MARTINÓN, R. (2009) «Las posibilidades de la política fiscal como instrumento contra la exclusión social». Relatorio presentado no IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, que tivo lugar os días 23-25 de setembro de 2009 en Málaga.

MERCADER, M. (2003) *Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim*. [s. l.], Fundación Alternativas. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/gUhJQA>>.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA E COMPETITIVIDADE (2014) [en liña] *Programa Nacional de Reformas. Reino de España. 2014*. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/CF7DA2>>.

MINISTERIO DE SANIDADE, SERVICIOS SOCIAIS E IGUALDADE (2013) *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*. Madrid, Estilo Estugraf. Dispoñible no enderezo web <<https://goo.gl/ONUH0u>>.

MUÑOZ, M.; VÁZQUEZ, C. e VÁZQUEZ, J. J. (2003) *Los límites de la exclusión: estudio sobre los factores económicos, psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid*. Madrid, Caja Madrid/Ediciones Témpora.

PROGRAMA DAS NACIONS UNIDAS PARA O DESENVOLVEMENTO (2011) *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Estados Unidos, Mundi-Prensa. Disponible no endereço web <<https://goo.gl/yBnPzc>>.

ROBBINS, D. (1994) *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. Third Annual Report*. Bruxelas, Comisión Europea.

ROOM, G. (1992) [en liña] *National Policies to Combat Social Exclusion, Second Annual Report of the EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion*. Disponible no endereço web <<https://goo.gl/SrTY5d>>.

SUBIRATS, J. (dir.) (2004) *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona, Fundación La Caixa.

TEZANOS, J. F. (1999) *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid, Fundación Sistema.

