

# Por una prestación para la crianza

Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España



# Por una prestación para la crianza

---

Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España

**Coordinación:** Ricardo Ibarra Roca (Plataforma de Infancia), Carmela del Moral Blasco y Lucía Martínez Martín (Save the Children), Cristina Junquera Abaitua (UNICEF España).

**Autores:** Ricardo Ibarra Roca (Plataforma de Infancia), Alexander Elu Terán (Save the Children), Gabriel González-Bueno Uribe (UNICEF España)

Esta publicación ha sido elaborada en base al análisis realizado por KSNET, Knowledge Sharing Network S.L., con la colaboración del SIIS (Servicio de Investigación e Información Social). El equipo investigador ha estado formado por Ariane Aumaitre, Borja Miguel Gambau, María Laffaire, Paula Salinas y Joseba Zalakain.

Septiembre de 2021



Introducción

4



El apoyo a la  
crianza en Europa  
y la OCDE

6



El apoyo a la  
crianza en España

14



Nuevos escenarios  
para apoyar la  
crianza en España

20



Resultados

26



Conclusiones

32



Recomendación

36



Bibliografía

38



# Introducción

España presenta, de forma estructural, elevadas tasas de pobreza infantil que se encuentran muy por encima del promedio de los países de la Unión Europea (UE). En la Encuesta de Condiciones de Vida 2020, el 27,4% de los niños, niñas y adolescentes en España se encontraban en situación de pobreza, frente al 17,9% dentro del grupo de países UE-15; de hecho, es la más elevada de este grupo de países. Además, en España la tasa de pobreza infantil se encuentra prácticamente siete puntos por encima de la tasa de pobreza del conjunto de la población, siendo esta diferencia también una de las más elevadas de la UE-15.

Junto a esta situación, y en estrecha relación con ella, España destaca entre los países de la UE por su reducido gasto en prestaciones y ayudas fiscales a familias e infancia, y por una menor efectividad de las ayudas para reducir la pobreza infantil.

También destaca el hecho de que las herramientas de política pública empleadas en España para la reducción de la pobreza infantil y apoyo a las familias difieren de las del resto de países. Por un lado, es uno de los pocos países de la región sin prestación para la crianza de carácter generalista o universal: la prestación por hijo a cargo dirigida a niños y niñas en hogares de bajos ingresos (recientemente desplazada por el Ingreso Mínimo Vital, IMV) adolecía de lo limitado de su cobertura, pero especialmente de su bajo importe. Por otro lado, las desgravaciones fiscales, que benefician en menor medida a las familias con menos ingresos, tienen un peso elevado en el conjunto de ayudas a familias.

Las organizaciones de derechos de infancia, desde hace ya varios años y con distintas propuestas, vienen insistiendo en la necesidad de mejorar de forma sustancial las prestaciones monetarias a las familias con hijos e hijas menores de edad, tanto en su importe, como en su cobertura y en su accesibilidad. En estas propuestas a menudo aparecen tres propósitos que deberían guiar los objetivos de esta mejora de prestaciones:

- La lucha contra la pobreza infantil, especialmente la más severa.
- El apoyo a las familias en la crianza de los niños y las niñas.
- La inversión en infancia como una política de bienestar de los niños y sus familias, y como apuesta por la solidaridad intergeneracional, el desarrollo y la sostenibilidad económica y social.

En este contexto la Plataforma de Infancia, Save the Children y UNICEF España han trabajado en esta propuesta de reforma fiscal para ampliar las ayudas monetarias a las familias y reducir la pobreza infantil en España. En la propuesta se plantean y analizan varios escenarios, basados en deducciones fiscales reembolsables en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como una medida útil para mejorar la equidad del sistema fiscal y tributario para las familias con hijos e hijas menores de edad.

Esta propuesta se plantea en un marco internacional en el que la mayor parte de los países de la UE están recurriendo de forma creciente a sistemas de bienestar fiscal para sus políticas familiares mediante la utilización

de diversos beneficios fiscales, especialmente en la imposición sobre la renta. Buena parte de los países occidentales asisten en los últimos años a un proceso de “fiscalización” de las políticas sociales, de tal forma que una parte de las prestaciones económicas que anteriormente se gestionaban en forma de prestación directa por los sistemas de asistencia social se canalizan ahora mediante deducciones o desgravaciones fiscales.

Pero, en muchas ocasiones, el modelo de deducciones y desgravaciones beneficia en mayor medida a las rentas medias y altas, y deja fuera de su alcance a las personas que, por sus bajos ingresos, no realizan la declaración de la renta o que generan una deuda tributaria muy reducida.

En ese contexto, algunos países de nuestro entorno han querido hacer frente a las limitaciones y la falta de progresividad de las deducciones fiscales convencionales, y también de las prestaciones económicas clásicas, mediante el desarrollo de las deducciones o créditos fiscales reembolsables (*refundable tax credits*).

Estos modelos de deducciones fiscales reembolsables, además de permitir el acceso a los hogares con bajos ingresos, contribuyen a simplificar y normalizar el sistema de prestaciones y deducciones, reduciendo los, en ocasiones, elevados niveles de beneficiarios que no acceden a ellas (*non take up*).

Esta propuesta se realiza en un marco de una creciente preocupación de las políticas europeas por la situación de los hogares con niños y niñas y la pobreza infantil reflejada en la Recomendación de la Comisión Europea de 2013 Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas, y en la más reciente Recomendación del Consejo de la UE de junio 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea. A estas iniciativas se añaden las reiteradas recomendaciones del Consejo de la UE a España en el marco del Semestre Europeo sobre el acceso de las familias más vulnerables a las prestaciones o a beneficios fiscales.

En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado por el Gobierno de España se compromete a aprobar ‘una nueva ley de protección de las familias y reconocimiento de su diversidad’ (Componente 22. Reforma 3) que pondrá el foco en la revisión del conjunto de beneficios fiscales y transferencias sociales para lograr mayores y más eficaces niveles de apoyo a las familias en España. A su vez, los beneficios fiscales constituyen el foco de una de las reformas comprometidas dentro del objetivo de ‘adaptar el sistema impositivo a la realidad del siglo XXI’ (Componente 28) que se plantea como reto “diseñar un sistema fiscal más equitativo, progresivo, sostenible y justo”, incluyendo a las familias con niñas y niños en su análisis. También hay que destacar los instrumentos estratégicos de política nacional, como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Ambas contemplan entre sus prioridades el apoyo a las familias vulnerables y la lucha contra la pobreza infantil.

Además, la hoja de ruta para la reducción de las desigualdades en nuestro país en las próximas décadas, la Estrategia España 2050, ha subrayado la necesidad de cambiar el tratamiento fiscal de las cargas por descendientes para que, como ocurre con la deducción por maternidad, pudieran ser devueltas al contribuyente en el caso de aquellos hogares que no tienen obligación de tributar, pero cuyos ingresos anuales están por encima del umbral del IMV.

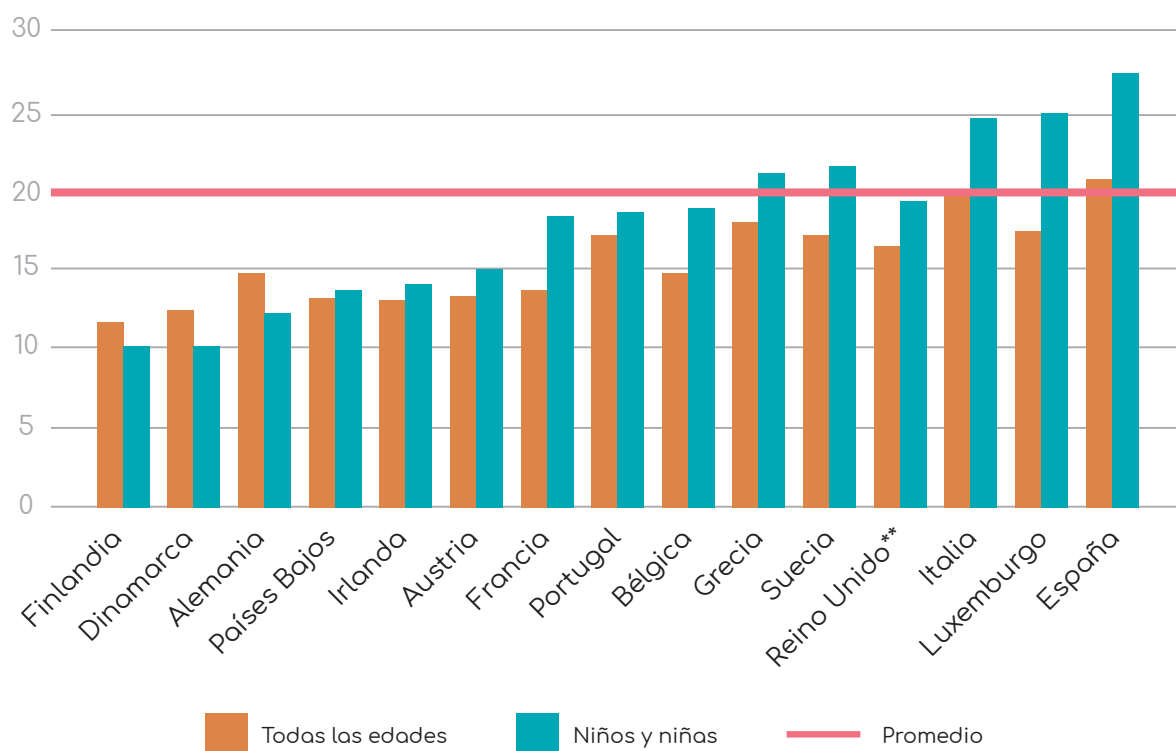
El establecimiento por parte del Gobierno de España de un Comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, así como el impulso de una Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias son dos oportunidades clave para recoger y desarrollar propuestas que reduzcan y prevengan la pobreza infantil y sus consecuencias. Esperamos que esta propuesta y estos escenarios formen parte de la discusión política y pública que debe llevarse a cabo para reforzar el eslabón más débil y necesario de nuestro Estado del Bienestar.



# El apoyo a la crianza en Europa y la OCDE

Como se ha mencionado, las elevadas tasas de pobreza infantil en España se encuentran muy por encima del promedio de los países de la UE-15 y es la más alta de este grupo de países (Gráfico 1). Además, en España la tasa de pobreza infantil se encuentra notablemente por encima de la tasa de pobreza del conjunto de la población, siendo esta diferencia también una de las más elevadas de la UE-15.

Gráfico 1. Tasa de Pobreza relativa\* (% , año 2019)



Fuente: Eurostat. La tasa de pobreza infantil se refiere a la población menor de 18 años.

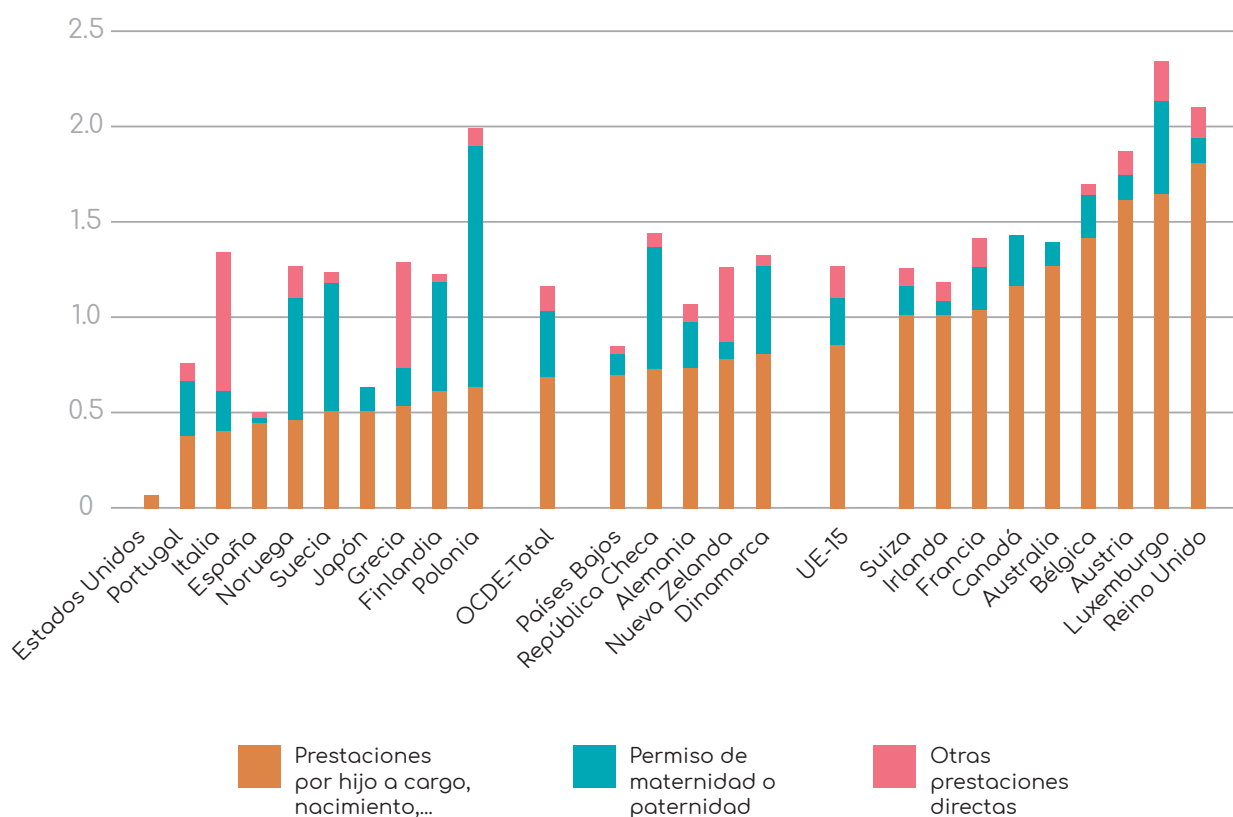
(\*) El umbral de pobreza relativa se define como el 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

(\*\*) Las cifras del Reino Unido corresponden al año 2018.

Teniendo en cuenta que la pobreza y la privación material durante la infancia pueden tener consecuencias negativas a lo largo de toda la vida –no solamente en términos de capacidad para generar ingresos e inclusión social, sino también en términos de salud o educación, entre otros– la reducción de la pobreza infantil se encuentra entre las prioridades de la agenda política.

La práctica totalidad de los países de la OCDE cuenta con asignaciones familiares por hijo/a a cargo orientadas a compensar los gastos que supone la crianza. Junto al resto de los subsidios y prestaciones familiares –las prestaciones por maternidad y paternidad abonadas por la Seguridad Social para el mantenimiento de rentas durante los primeros meses de vida de los hijos/as o las prestaciones orientadas a compensar los gastos derivados del cuidado infantil–, estas ayudas tienen un impacto relevante desde muy diversos puntos de vista y suponen un importante esfuerzo económico. Tal como se puede observar en el Gráfico 2, en promedio, en la OCDE se destina el 1,2% del PIB a las prestaciones familiares directas, y en la UE-15 el 1,4% del PIB, porcentaje que en países como Luxemburgo o el Reino Unido supera los dos puntos porcentuales. En el caso de España, este porcentaje es del 0,5%, siendo el país de la UE que menos invierte en este tipo de prestaciones.

Gráfico 2. Gasto en prestaciones directas a familias por tipología (% PIB, año 2017)



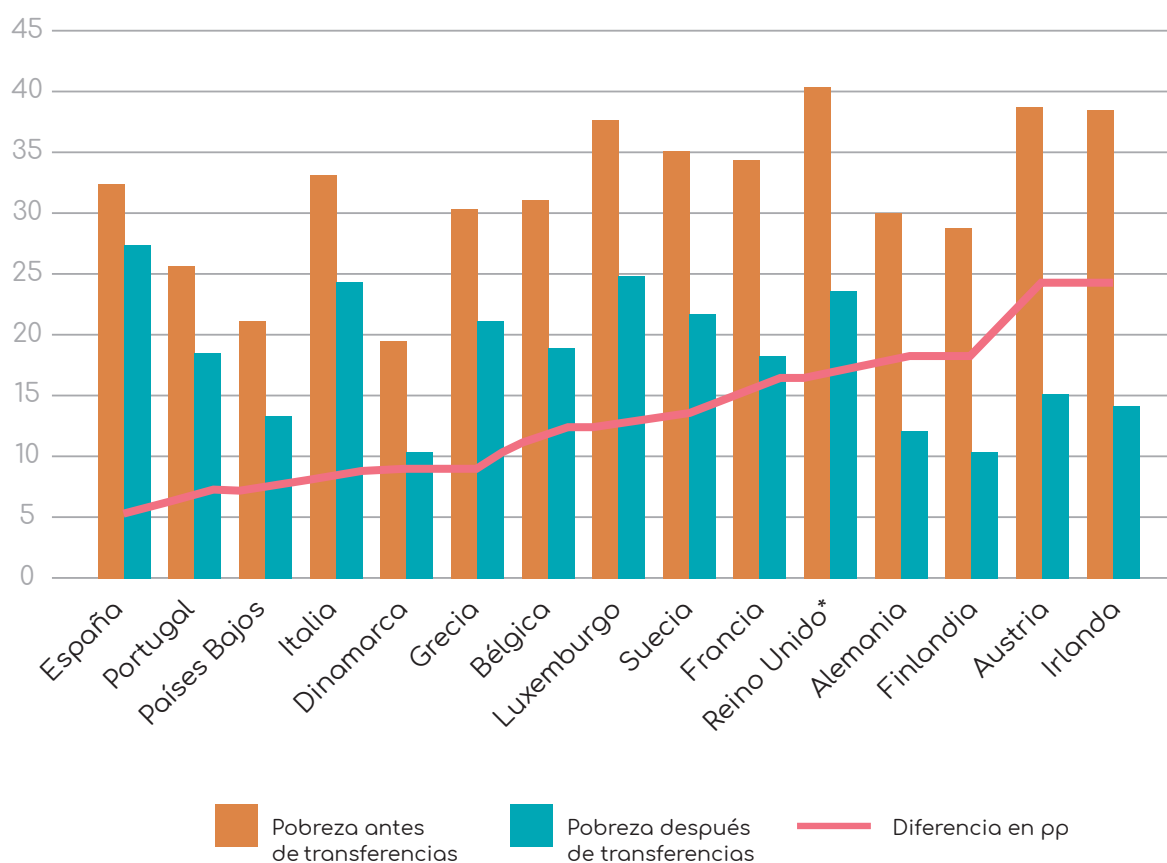
Fuente: OECD Social Expenditure Database, año 2017

NOTA: De acuerdo con la metodología de clasificación del gasto social de la OCDE, en el caso de España las prestaciones por maternidad y paternidad de la Seguridad Social se contemplan como prestaciones por nacimiento.

Si nos centramos en el gasto dedicado a ayudas directas a familias, ya sea por hijos a cargo, nacimiento o manutención de los hijos, se observa como España dedica el 0,4% de su PIB a este tipo de prestaciones, también por debajo del promedio de la OCDE–del 0,7% del PIB– y de la UE-15 –del 0,9% del PIB–, y muy por debajo de países como Reino Unido, Luxemburgo o Austria, que destinan más del 1,5% de su PIB a estas ayudas.

En el Gráfico 3 se muestra la tasa de riesgo de pobreza infantil en los países de la UE-15, antes y después de las prestaciones directas a las familias. Tal y como puede observarse, la reducción en la tasa de pobreza infantil es especialmente relevante en Irlanda, Austria, Finlandia y Alemania, países que, como hemos visto en el gráfico anterior, presentaban también niveles de gasto elevados en prestaciones familiares. En cambio, en España, donde el gasto público en este tipo de prestaciones era el más bajo de la UE-15, se observa como la reducción en la tasa de pobreza infantil es también la más reducida de este conjunto de países.

**Gráfico 3. Tasa de riesgo de pobreza infantil, antes y después de transferencias a familias (% , año 2019)**



Fuente: Eurostat. Niños y niñas menores de 18 años. \*La información para el Reino Unido corresponde a 2018.



## Beneficios fiscales

Buena parte de los países de la UE están recurriendo de forma creciente a sistemas de bienestar fiscal<sup>1</sup> para la rearticulación de sus políticas familiares mediante la utilización de diversos beneficios fiscales en el marco de la imposición sobre la renta. Puede decirse en ese sentido que las políticas sociales de buena parte de los países occidentales asisten en los últimos años a un proceso de “fiscalización”, de tal forma que una parte de las prestaciones económicas que anteriormente se gestionaban desde la Seguridad Social o desde los sistemas de asistencia social en forma de prestación directa se canalizan ahora mediante deducciones o desgravaciones fiscales<sup>2</sup>. De hecho, como señalan diversos estudios previos<sup>3</sup>, el recurso a las herramientas fiscales –exenciones, desgravaciones y deducciones, en general vinculadas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)– es una de las tendencias que está modificando las formas de provisión de las ayudas a las familias, en el marco de una creciente integración de las políticas sociales y fiscales.

Aunque no se trata de la única herramienta fiscal existente en el ámbito de las políticas de apoyo a las familias, el proceso de fiscalización de estas ayudas se vincula claramente al creciente desarrollo de las deducciones fiscales reembolsables o *refundable tax credits* desarrolladas particularmente, aunque no únicamente, en los países anglosajones. Efectivamente, dentro de este proceso de fiscalización coexisten dos tipos de enfoques diferentes, que parten de lógicas en cierto modo contrapuestas:

- Las deducciones tradicionales –no reembolsables–, que se limitan a reducir la deuda tributaria de los contribuyentes, y se basan por tanto en una lógica de reducción de la presión fiscal para los contribuyentes de ingresos medios o bajos. Por definición,

no benefician –o lo hacen en muy escasa medida– a los contribuyentes de muy bajos ingresos, con responsabilidades tributarias demasiado pequeñas para beneficiarse de una rebaja de impuestos, o quienes carecen de ingresos.

- Las deducciones reembolsables, que benefician a todas las personas potencialmente beneficiarias, ya que si el montante de la deducción es superior a la deuda tributaria, la diferencia se abona a las personas contribuyentes como una prestación neta – en ocasiones de forma anticipada, es decir, mensualmente y no anualmente, una vez finalizado el ejercicio–.

1. N. Morel, C. Touzet, y M. Zemmour, «Fiscal welfare in Europe: a state of the art», Hal Arch. Ouvert., 2019.

2. S. Avrom, «Who benefits from the 'hidden welfare state'? The distributional effects of personal income tax expenditure in six countries», J. Eur. Soc. Policy, vol. 28, n.º 3, pp. 271-293, dic. 2017; J. T. McCabe, «American exceptionalism revisited: tax relief, poverty reduction, and the politics of child tax credits», Sociol. Sci., 2016; O.T. Ferrarini, «The fiscalization of child benefits in OECD countries», Gini Discuss. Pap., vol. 12, 2012.

3. J. Zalakain, «La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables», Zerbitzuan, n.º 68, 2019.

# El apoyo a la crianza en los países de la OCDE

Los mecanismos destinados a ofrecer apoyo económico a las familias con hijos e hijas menores de edad para compensar los gastos derivados de la crianza pueden ser clasificados en cinco grandes categorías, que se describen en la Tabla 1:

Tabla 1. Clasificación de beneficios sociales para la familia y la infancia

Categoría	Mecanismo	Descripción
Deducciones fiscales	Deducciones fiscales reembolsables	Reducen la cuota tributaria de los progenitores y, además, pueden ser percibidas como una prestación neta si la deducción supera la deuda tributaria inicial. La percepción de esas cantidades puede ser mensual o anual, mediante un pago único una vez realizada la declaración de la renta.
	Deducciones fiscales no reembolsables	Reducen la obligación tributaria de los progenitores, pero no pueden ser utilizadas como una prestación neta si la deducción supera la deuda tributaria inicial.
Prestaciones	Prestaciones directas focalizadas	Orientadas únicamente a familias con ingresos inferiores a un umbral determinado o a colectivos concretos.
	Prestaciones universales, moduladas en función de la renta	Orientadas al conjunto de las familias con hijos/as, con cuantías moduladas en función de la renta de los progenitores.
	Prestaciones universales no moduladas en función de la renta	Orientadas al conjunto de las familias. Su cuantía no se ve modificada por la renta familiar, aunque sí, en algunos casos, por otros elementos como el número de hijos/as, la edad, etc.

Fuente: elaboración propia

## Mecanismos de apoyo a las familias utilizados en cada país

La Tabla 2 recoge un resumen del tipo de herramientas existentes en 23 territorios analizados. En el caso de España, al tener las comunidades autónomas competencias para introducir deducciones fiscales u otros cambios en el IRPF, se ha añadido el caso de Madrid, como ejemplo de Comunidad Autónoma española de régimen común, y el de Euskadi, como ejemplo de comunidad foral con sistema tributario propio.

La primera de las cuestiones que se observa en el cuadro es la diversidad en cuanto al número de herramientas aplicadas en cada país. Hay países, como Finlandia o Suecia, que cuentan con un solo tipo de prestación (universal sin criterio de renta, en ambos casos). En el otro extremo, Italia o España combinan hasta cuatro tipos de prestaciones diferentes. Sin llegar a tales extremos, parece claro que algunos países han desarrollado modelos más integrales o unificados, mientras que otros han apostado, en general por razones históricas, por una mayor fragmentación o categorización.

Tabla 2. Herramientas fiscales y prestaciones directas existentes en los países de la OCDE para el apoyo económico a las familias con hijos/as

Región	País	Deducciones fiscales reembolsables	Deducciones fiscales no reembolsables	Prestaciones focalizadas	Prestaciones universales (con renta)	Prestaciones universales (sin renta)
Centro de Europa	Francia	-	√ <sup>5</sup>	√	√	-
	Alemania	√ <sup>6</sup>	-	√	-	√
	Austria	-	√ <sup>7</sup>	√	-	√
	Holanda	√	-	√	-	√
	Bélgica (Valonia)	-	√ <sup>8</sup>	-	√	-
	Suiza (Ginebra)	-	√ <sup>9</sup>	-	-	√
Países anglosajones	Reino Unido	√	-	√	-	√
	Irlanda	√	-	√	-	√
Sur de Europa	Italia	√	√	√	√	-
	Portugal	√	-	√	-	-
	Grecia	-	√	√	-	-
	España (Madrid)	√	√	√	-	-
	España (Euskadi)	-	√	-	√	-
Norte de Europa	Noruega	-	√ <sup>11</sup>	√	-	√
	Suecia	-	-	-	-	√
	Dinamarca	-	√ <sup>12</sup>	√	√	-
	Finlandia	-	-	-	-	√
Este de Europa	Polonia	√	-	√	-	√
	Rep. Checa	√	-	√	-	-
Otros	Canadá (Quebec)	-	-	-	√	-
	Japón	-	√	-	√	-
	Nueva Zelanda	√	-	-	-	-
	Estados Unidos (Michigan)	√	√	√	-	-

4. En ocasiones se consideran en esta categoría complementos específicos de las prestaciones universales destinadas a familiar con ingresos inferiores a un umbral determinado.

5. Se trata de una reducción de la base imponible.

6. Incompatible con la prestación directa.

7. Desde 2019.

8. Se trata de una reducción de la base imponible.

9. Se aplica una reducción de la base imponible y posteriormente una deducción en la cuota.

10. Hasta 2020, con la integración de la Prestación por hijo o menor a cargo de la Seguridad Social en el Ingreso Mínimo Vital.

11. Se trata de una reducción de la base imponible.

12. Se trata de una reducción de la base imponible.

Algunas de las principales conclusiones del análisis de la tabla son:

- 17 de los 23 países o regiones analizados disponen de prestaciones universales o casi universales. En estos sistemas, la prestación puede ser percibida por todas las familias independientemente de su nivel de ingresos, aunque la cuantía concreta de la prestación sí pueda estar modulada en función de la renta.
- En 10 de estos 17 casos, además, se trata de prestaciones universales no moduladas en función del nivel de renta (Alemania, Austria, Holanda, Suiza, Reino Unido, Irlanda, Noruega, Suecia, Finlandia y Polonia). Es decir, las familias no sólo acceden a la prestación independientemente de su nivel de renta, sino que la prestación es además de la misma cuantía para todas las familias. En los otros siete casos –Francia, Bélgica, Italia, Euskadi (España), Dinamarca, Quebec (Canadá) y Japón– la prestación es universal, pero se modula en función de la renta familiar.
- 15 de los 23 países analizados disponen de prestaciones selectivas, orientadas únicamente a las familias con ingresos inferiores a un umbral determinado. En diez de esos 15 casos –Alemania, Austria, Canadá (Quebec), Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega y Polonia– la prestación focalizada convive con una prestación universal. En cinco casos –Madrid, Grecia, Estados Unidos, Portugal y República Checa– la prestación focalizada es la única prestación directa existente.
- 20 de los 23 países analizados cuentan con deducciones fiscales o desgravaciones de algún tipo para las familias con hijos/as. Los países o regiones que no cuentan con figuras de este tipo son Quebec (Canadá), Finlandia y Suecia.
- De los 20 países que contemplan deducciones fiscales de apoyo a las familias con hijos/as, 11 han recurrido a las deducciones reembolsables, de forma

que si la deuda tributaria es inferior a la deducción la diferencia se abona como prestación neta a los/as contribuyentes, siempre que cumplan el resto de los requisitos de acceso. En los nueve casos restantes las deducciones fiscales no son de carácter reembolsable, por lo que no se benefician de ellas las familias con menor renta.

- Son pocos los países que basan su modelo de apoyo a las familias únicamente en las deducciones fiscales. Cabría señalar, en ese sentido, el modelo norteamericano y el alemán, donde la deducción fiscal y la prestación universal son alternativas (ha de optarse sólo por una de ellas), así como el neozelandés.

En todo caso, como conclusión, son numerosos los países que han recurrido a las deducciones fiscales reembolsables para articular sus prestaciones económicas en el ámbito específico de las políticas de familia. Como antes se ha señalado, diez de los países analizados en este informe recurren en mayor o menor medida a las deducciones fiscales reembolsables y otro país –Reino Unido– las mantiene parcialmente en vigor, si bien en proceso de derogación tras la unificación de diversas prestaciones en una sola. Otra docena de países recurren a deducciones fiscales no reembolsables y/o a desgravaciones de la base imponible. En general, los países que recurren a las deducciones fiscales reembolsables lo hacen como complemento de las prestaciones directas –ya sean universales o focalizadas–, si bien en algunos casos –como Estados Unidos o Nueva Zelanda– las deducciones fiscales constituyen la única o principal herramienta para la provisión de prestaciones económicas a las familias con hijos e hijas.

## Las razones del éxito de las deducciones fiscales reembolsables

La literatura relativa al funcionamiento y el impacto de estas deducciones permite identificar cuáles son las razones que explican su desarrollo y cuáles son las ventajas que tienen, frente a los enfoques convencionales, de cara a la reorientación de los sistemas de protección social.

En primer lugar, el uso de estas herramientas incrementa la progresividad del sistema fiscal y permite, al menos teóricamente, extender a toda la ciudadanía unos beneficios fiscales de los que hoy sólo se beneficia una parte de los contribuyentes.

La estrategia de reducción de la carga fiscal a las familias con menos ingresos tiene un recorrido corto, en la medida que su deuda tributaria es reducida, y el margen para una reducción adicional es pequeño. Introducir el concepto de reembolsabilidad, sin embargo,

permitiría pasar de la idea de la reducción de impuestos a la idea de la redistribución.

Una de sus mayores ventajas es que favorecen la normalización de los sistemas de garantía de ingresos y apoyo a las familias, así como la simplificación de su funcionamiento, reduciendo además la estigmatización asociada a la percepción de prestaciones selectivas y condicionales de garantía de ingresos.

La razón es doble: por una parte, da a los beneficiarios de estas deducciones un estatus diferente al de los perceptores de las prestaciones convencionales, reservadas a las personas inactivas. Por otra parte, permite una extensión de los programas de apoyo a los trabajadores pobres, algo que resulta difícil alcanzar desde las prestaciones convencionales.

## Límites y dificultades asociadas a las deducciones fiscales reembolsables

Junto a las ventajas señaladas en el punto anterior conviven ciertas desventajas o inconvenientes de este tipo de herramientas. La primera de ellas, y probablemente la principal, se relaciona con la dificultad para conciliar la lógica propia de los sistemas fiscales con la de las prestaciones económicas convencionales. En ese contexto, llegar a las personas que no están obligadas a realizar la declaración por IRPF y facilitar a la administración fiscal la información sobre sus circunstancias personales y profesionales es una dificultad que no debe subestimarse.

Al igual que los sistemas tradicionales de prestaciones o garantía de ingresos, los sistemas de deducciones fiscales reembolsables no siempre son capaces de evitar los problemas de dificultades de acceso (*non take up*) o de cobros indebidos. Este problema se puede agravar cuando las condiciones de acceso a la deducción dependen de elementos muy variables, como puede ser la percepción de ingresos salariales intermitentes y discontinuos, o cuando se establecen otras condiciones restrictivas para acceder a las deducciones.



## El apoyo a la crianza en España

El sistema español de apoyo a las familias y la infancia se cuenta entre los menos desarrollados de nuestro entorno europeo y se caracteriza por un reducido nivel de gasto en prestaciones y ayudas fiscales<sup>13</sup>. Estos niveles de apoyo público están muy alejados de ofrecer una cobertura adecuada al coste de la crianza en España, que se eleva en términos medios a los 500 euros mensuales<sup>14</sup>.

Este déficit de inversión en infancia perpetúa los elevados niveles de pobreza infantil en nuestro país. Como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad, 2,3 millones de niños, niñas y adolescentes viven en hogares con ingresos

situados por debajo del umbral de pobreza<sup>15</sup>, el 27,4% del total (ECV, 2020)<sup>16</sup>. Esta tasa es la tercera más elevada de la UE y la primera de la eurozona. Los datos más recientes señalan además un aumento de la pobreza infantil severa hasta el 14,1%, 1 punto porcentual por encima del año anterior, así como el incremento de niños, niñas y adolescentes que sufren carencia material severa.

Junto con otros factores estructurales, como el alto nivel de desempleo, esta situación responde a un doble problema relacionado con las políticas sociales y familiares. Por un lado, el mencionado escaso nivel de apoyo a la crianza. Por otro lado,

13. Hernández, A., Picos, F. (2020), 'Income support to families with children in Spain', JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 10/2021, European Commission, Joint Research Centre, Seville; Penne, T., Hufkens, T., Goedemé, T., & Storms, B. (2020), 'To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services', Journal of European Social Policy, 30(1), 79-94; Figari, F., Paulus, A. and Sutherland, H. (2011), 'Measuring the Size and Impact of Public Cash Support for Children in Cross-National Perspective', Social Science Computer Review 29(1), 85-102.

14. Save the Children (2018), El coste de la crianza. El importe presenta variaciones de carácter regional y depende, también, de la edad del niño o niña, aumentando con la misma.

15. Fijado en el 60% de la mediana de ingresos del conjunto de la población.

la mínima capacidad de reducción de la pobreza infantil por parte del mismo, puesto que en España las transferencias monetarias públicas reducen en 5,2 puntos porcentuales la tasa de pobreza infantil, en lo que representa la menor disminución de toda la UE (Gráfico 3).

Ello apunta a la baja efectividad, en términos redistributivos, del apoyo público a la infancia. Aunque el gasto público con impacto sobre la infancia tiene un efecto redistributivo positivo neto, ello es debido fundamentalmente a las ventajas y complementos por hijos o hijas a cargo asociados a las prestaciones por desempleo y de asistencia social<sup>17</sup>. Sin embargo, el efecto de las políticas directamente dirigidas a la infancia, prestaciones y deducciones fiscales, es muy limitado en el primer caso y regresivo en el segundo<sup>18</sup>. Este debe constituir, por tanto, el foco de la reconfiguración del apoyo a la crianza en España.

El bajo impacto redistributivo se acentúa por la composición del apoyo específicamente dirigido a la infancia en España y que es excepcional en términos comparados. España cuenta con un sistema de prestaciones de ayuda a la crianza muy focalizadas en los menores niveles de ingreso y de escasa cuantía –las Prestaciones por hijo o menor a cargo de la Seguridad Social y, desde 2020, los complementos por hijo o hija a cargo de la prestación del IMV–. Su peso sobre el conjunto del apoyo público a la infancia, cercano a una décima parte del total, es el más bajo de toda la UE. Por otro lado, existe un sistema de beneficios fiscales para las familias con hijos e hijas casi universal en la medida que alcanza a amplios sectores de la población, pero excluye a las familias de menor renta dado su carácter no reembolsable. Por tanto, beneficia en mayor medida a las familias de renta más

elevada, por lo que tiende a la regresividad. En términos relativos, el apoyo a la infancia por la vía fiscal supone cerca del 60% del total, lo cual representa el porcentaje más elevado de toda la UE<sup>19</sup>.

Esta situación se ha visto exacerbada recientemente tras los cambios introducidos por la aprobación del IMV. El IMV integró la Prestación por Hijo a Cargo en los supuestos de hijo o hija a cargo de las unidades perceptoras, que suponen una mejora sustancial de la cuantía del apoyo a las familias con hijos e hijas en situación de pobreza severa, pero eliminó la posibilidad de nuevas solicitudes. Con ello, 350.000 hogares vulnerables con hijos e hijas a cargo –esto es, los situados actualmente entre el umbral de pobreza severa al que se acerca el IMV y los 12.424 euros anuales de la PHC– perdían la posibilidad de acceder a esta prestación de ayuda a la crianza.

Por tanto, con la introducción del IMV desaparecía de hecho la única ayuda a la crianza no contributiva y se colocaba a España en una situación de excepcionalidad dentro de la UE, al carecer de prestaciones de ayuda a la crianza, tanto universales como focalizadas, y basar su modelo de apoyo a las familias con niños, niñas y adolescentes en los beneficios fiscales y los sistemas ordinarios de garantía de ingresos. Ante esta situación, el Gobierno ha anunciado la introducción de complementos adicionales de ayuda para la infancia a familias perceptoras del IMV y extensibles a aquellas cuyos ingresos no superen el 300% del umbral establecido por el IMV (100 euros en el caso de niños y niñas de 0 a 3 años; 70 euros, entre 3 y 6 años; y 50 euros, entre 6 y 18 años)<sup>20</sup>.

De este modo, los principales instrumentos de apoyo a la infancia vigentes en España quedan resumidos en la tabla 3.

16. Al tomar como ingresos de referencia los correspondientes al año anterior a la recogida de datos (último trimestre de 2020), los resultados de la última ECV, publicados en julio de 2021, no capturan la más que previsible caída de ingresos producida por la pandemia en muchas familias con niños, niñas y adolescentes.

17. Hernández y Picos (2020), *ibid.*

18. Cantó, O. y A. Sobas (2020), 'Los efectos redistributivos de las políticas familiares', Observatorio Social de La Caixa, abril 2020. M. Mari-Klose, A. Juliá, y P. Redondo, 'El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia', Fundación FOESSA, 2019.

19. Hernández y Picos (2020), *ibid.* El 30% restante se refiere a los componentes de gasto público que, sin estar enfocadas a la infancia, impactan positivamente sobre ella (prestaciones por desempleo, complementos por hijos/as a cargo en otras prestaciones, etc.).

20. Está previsto que esta propuesta se tramite como enmienda al Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital (procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo) y que se encuentra actualmente en trámite parlamentario.

Tabla 3. Importe y gasto público en ayudas familiares en España. Año 2019

Tipo		Descripción	Número de personas beneficiarias	Importe (miles euros/año)
Prestaciones Familiares	Prestaciones familiares periódicas por hijos/as a cargo sin discapacidad (<18 años)	28,4 euros mensuales (340,8 anuales) por hijo/a menor de edad a cargo para familias con ingresos anuales inferiores a unos 12.700 euros anuales.  La prestación es de 49 euros mensuales (588 anuales) por hijo/a menor de edad a cargo para familias con ingresos muy bajos, de hasta 4.700 euros anuales.	822.456	611.484
	Prestaciones familiares periódicas por hijos/as a cargo con discapacidad	1,000 euros anuales por hijo (hasta 7,120 euros anuales si el grado de discapacidad > 75%)	191.946	1.099.081
	Prestación económica por nacimiento o adopción de hijos/as, en familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres o padres con discapacidad	1,000 euros (pago único). Para familias por debajo del límite de ingresos para el primer hijo (el límite se incrementa en 1,863.6 euros según el orden del hijo o hija nacido). La prestación se reduce de forma proporcional a la diferencia entre 13.395,5 y 12.424 para familias por debajo de aquella cantidad.	25.112	25.679,7
	Prestación económica por parto o adopción múltiples	Pago único de 3,800 euros (gemelos); 7,600 euros (trillizos) o 11,400 euros (cuatrillizos) Sin límite de ingresos.	5.771	20.302,8
	Total: Prestaciones familiares por hijos/as a cargo		1.014.402	1.710.565

Nota: las prestaciones y beneficios fiscales referidos son de carácter estatal.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia Tributaria, Ministerio de Trabajo y Economía Social.



Beneficios fiscales	Deducción madres trabajadoras (< 3 años a cargo)	Deducción sobre la cuota del IRPF aplicable a las mujeres con hijos/as <3 años que realicen actividades por cuenta propia o ajena y que estén dadas de alta en la Seguridad Social.  Hasta 1.200 euros anuales por hijo o hija <3 años	516.528	466.611
	Deducción familia numerosa	1.200 euros anuales	790.875	800.338
	Deducción descendiente con discapacidad	1,200 euros anuales por cada descendiente o ascendiente con discapacidad.	337.740	346.972
	Deducción familia monoparental con 2 hijos/as	1.200 euros anuales en el caso de las familias monoparentales con dos o más hijo/as.	6.553	7.288
	Mínimo por descendientes IRPF – parte estatal	Deducción no reembolsable por hijo/a a cargo < 25 años (límite no aplicable en caso de discapacidad > 33%) siempre que éste carezca de ingresos propios > 8.000 euros anuales y resida en el domicilio familiar.  La cuantía de la deducción es de 2.400 euros para el primer hijo/a, 2.700 para el segundo/a, 4.000 para el tercero/a y 4.500 para el cuarto/a y siguientes. Las cuantías se incrementan en 2.800 euros adicionales para los hijos/as <3 años.  Estas deducciones se aplican tanto a la cuota íntegra estatal como a la cuota íntegra autonómica, pudiéndose en el segundo caso aplicar unas deducciones diferentes.	8.071.808	1.835.000*

\*Nótese que el importe total del mínimo por descendientes son 3.797 mil millones de euros. Esta cantidad es la suma resultante de la parte estatal (1.835 mil millones) y autonómica (1.962 mil millones) del mínimo por descendientes, que se aplican conjuntamente en la declaración. Datos correspondientes a 2017, en R. Frutos Vivar (2020), 'Análisis y cuantificación de las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos, 1979-2019', Presupuesto y Gasto Público, 98/2020, pp. 131-150.

Como se puede apreciar, el grueso del importe total destinado en España a las familias con hijos/as se concentra en los beneficios fiscales, con el mínimo por descendiente del IRPF representando el instrumento más importante.

No obstante, en términos de impacto, la evaluación del gasto público (2019) por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) ha subrayado el efecto significativo, en términos de reducción de la desigualdad, de las deducciones por maternidad, discapacidad y familia numerosa, que incluyen un componente de reembolsabilidad y tienen una naturaleza progresiva<sup>21</sup>.

Parece lógico, por tanto, que los esfuerzos de reconfiguración del apoyo a la crianza en España se concentren específicamente en este ámbito para abordar conjuntamente los siguientes retos clave:

- a) aumentar el volumen de recursos dedicados;
- b) aumentar la eficacia en términos de reducción de pobreza infantil;
- c) aumentar la progresividad del sistema para alcanzar a las familias con hijos e hijas con menores niveles de ingresos.

21. AIREF (2020), Evaluación del gasto público 2019. Estudio de beneficios fiscales.



# Nuevos escenarios para apoyar la crianza en España

En este apartado se desarrollan los principales resultados, en forma de escenarios, de la aplicación de distintas alternativas de modificación de las políticas actuales en relación con las ayudas a la crianza.

El principal instrumento de ayudas fiscales que se propone en estos escenarios son las deducciones fiscales reembolsables, que son deducciones en la cuota del IRPF, que a su vez se pueden percibir en forma de prestación. Por ejemplo, las familias podrían solicitar recibir la prestación equivalente a la deducción de manera mensual, tal como se hace actualmente con la deducción para madres trabajadoras. Asimismo, se podría establecer que para percibir la prestación no sea obligatorio realizar la declaración de la renta.

Las simulaciones de cada escenario se realizan utilizando Euromod, que es un modelo de microsimulación que contiene las políticas fiscales y de ayudas de los países de la UE y permite estimar los impactos de posibles modificaciones en las mismas. La simulación se ha realizado sobre datos de 2019. Cuando hablamos, en este caso, de la introducción de las deducciones fiscales reembolsables en IRPF, estaremos suponiendo que se mantienen las prestaciones y deducciones existentes, a no ser que se indique lo contrario.

La siguiente tabla recoge de manera resumida los cuatro escenarios de reforma fiscal que se estiman en este trabajo y su coste neto asociado, en términos de reducción de ingresos fiscales, cada uno de los cuales se explica a continuación:



Tabla 4. Escenarios de ayudas y beneficios fiscales a analizar

	Esquema	Descripción	Características	Coste (miles de euros /año)
1	Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable universal de igual cuantía	Consiste en sustituir el actual mínimo por descendientes entre 0 y 17 años por una deducción reembolsable, que suponga el mismo ahorro fiscal para los declarantes.	-Universal -Modulada según el número de hijos/as -Sustituye al mínimo por descendientes	3.717.556,3
2	Deducción reembolsable universal fija	Deducción reembolsable de 100 € mensuales por hijo/a menor de edad.	-Universal -No modulada según el número de hijos/as -No sustituye al mínimo por descendientes	11.686.205,0
3	Sustitución del mínimo por descendientes por de una deducción reembolsable universal fija	Consiste en sustituir el actual mínimo por descendientes entre 0 y 17 años y establecer una deducción reembolsable de 100 € mensuales por hijo/a menor de edad. a cargo.	-Universal -No modulada según el número de hijos/as -Sustituye al mínimo por descendientes	5.653.041,1
4	Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable universal fija y un complemento del IMV por descendientes	Consiste en sustituir el actual mínimo por descendientes entre 0 y 17 años, y establecer una deducción reembolsable de 100 € mensuales por hijo/a a cargo, e introducir una prestación de 50 € mensuales para las familias receptoras del IMV.	-Universal -No modulada según el número de hijos/as -Sustituye al mínimo por descendientes -Prestación focalizada de 50 € mensuales	6.214.052,5

Nota: los beneficios fiscales referidos son de carácter estatal.

## Escenario 1

### Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable universal de igual cuantía

El Mínimo Personal y Familiar es la parte de la base liquidable que no se somete a tributación. Constituyen el Mínimo Personal y Familiar: el mínimo personal, el mínimo por descendientes, y los mínimos por ascendientes y por discapacidad. Todos ellos son acumulables entre sí a la hora de realizar los cálculos. El caso concreto del mínimo por descendientes beneficia a las familias con hijos dependientes de hasta 25 años, por lo que en todos los escenarios de este apartado se mantendría sin cambios para las familias con hijos de 18 a 25 años.

El mínimo por descendientes es técnicamente un "gravamen a tipo cero". El ahorro efectivo que supone en una declaración del IRPF se calcula aplicando la tarifa del impuesto al mínimo que corresponda a la situación familiar. Por ejemplo, si una persona tiene dos hijos, el mínimo por descendientes suma 5.100€ (2.400 por el primero, y 2.700 por el segundo).

A estos 5.100 euros se les aplica el impuesto correspondiente a su tramo de ingresos, en este caso el 19% al ser una cantidad menor de 12.450€. El resultado es 969€ (ver tabla 5), que es la cantidad que efectivamente se deduce de los impuestos a abonar. En el supuesto de que a esa persona no le correspondiera liquidar tantos impuestos, no se podrá aplicar la totalidad de la deducción; como tampoco se pueden beneficiar de este beneficio fiscal las personas sin ingresos, o los perceptores del IMV, u otras prestaciones familiares exentas de tributación en el IRPF.

La principal ventaja de este escenario respecto a la situación actual es que permitiría que todas las familias se pudieran beneficiar de la situación actual, independientemente de su bajo nivel de renta (ver los importes en la tabla 5).

## Escenario 2

### Deducción reembolsable universal fija

Se trataría de una deducción fiscal reembolsable, de carácter universal, de 100 euros mensuales por hijo/a a cargo, menor de 18 años, es decir, 1.200 euros anuales.

Esta deducción fiscal reembolsable sería equivalente a la prestación por hijo/a a cargo, si bien las familias podrían percibirla en forma de prestación o en forma de deducción de la cuota del impuesto (incluso aunque el importe de la deducción sea superior al importe de la cuota).

La deducción sería fija, e idéntica para todas las familias con hijos/as a cargo, independientemente de su nivel de renta. Al ser una deducción fiscal, ésta se restaría de la cuota a pagar en el impuesto, por lo que no sería una renta sujeta a tributación.

Se mantiene el mínimo por descendientes actual.



## Escenario 3

### Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción fiscal reembolsable universal fija (=simulación 2 + eliminación del mínimo por descendientes)

Se trataría de una deducción fiscal reembolsable, de carácter universal, de 100 euros mensuales por hijo/a a cargo, menor de 18 años, es decir, 1.200 euros anuales, igual que la propuesta en la simulación 2. Además, se eliminaría el mínimo por descendientes del Mínimo Personal y Familiar, para aquellas familias con hijos o hijas con menos de 18 años.

La comparación entre la situación actual y el escenario 3 se refleja en la tabla 5, para personas con una renta y un nivel de cotizaciones suficiente para beneficiarse del total de las prestaciones, menor de 65 años, y de acuerdo con la tarifa general del impuesto. Cabe tener en cuenta que las familias que no tengan un nivel de ingresos sujetos a tributación por encima del importe del mínimo por descendientes, no podrán beneficiarse de la totalidad de este ahorro fiscal.

Tabla 5. Ahorro comparado entre deducciones por mínimo por descendientes y propuesta de simulación de deducción reembolsable universal (euros/año)

Panel A. Todos los hijos o hijas mayores de 3 años			
Número de hijos o hijas	Ahorro mínimo por descendientes	Ahorro prestación universal	Incremento del ahorro fiscal
1 hijo/a	456 €	1.200 €	744 €
2 hijos/as	969 €	2.400 €	1.431 €
3 hijos/as	1.839 €	3.600 €	1.761 €
4 hijos/as	2.919 €	4.800 €	1.881 €

Panel B. Uno de los hijos o hijas es menor de 3 años			
Número de hijos o hijas	Ahorro mínimo por descendientes	Ahorro prestación universal	Incremento del ahorro fiscal
1 hijo/a	988 €	1.200 €	212 €
2 hijos/as	1.551 €	2.400 €	849 €
3 hijos/as	2.511 €	3.600 €	1.089 €
4 hijos/as	3.696 €	4.800 €	1.104 €

Tal como se observa en la tabla, el cambio a la prestación universal beneficiaría, en conjunto, a todas las familias, independientemente del número de hijos o hijas.

Notas: se supone un mínimo del contribuyente de 5.550€, que debe tenerse en cuenta a la hora de determinar el tipo impositivo que se aplica al mínimo por descendientes. Se supone que los contribuyentes tienen un nivel de renta suficiente para beneficiarse de la totalidad de las deducciones actuales. No se tienen en cuenta las peculiaridades en la parte autonómico del impuesto que corresponda.



## Escenario 4

### Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción fiscal reembolsable universal fija y prestación focalizada como complemento del IMV (= simulación 3 + prestación focalizada 50 euros)

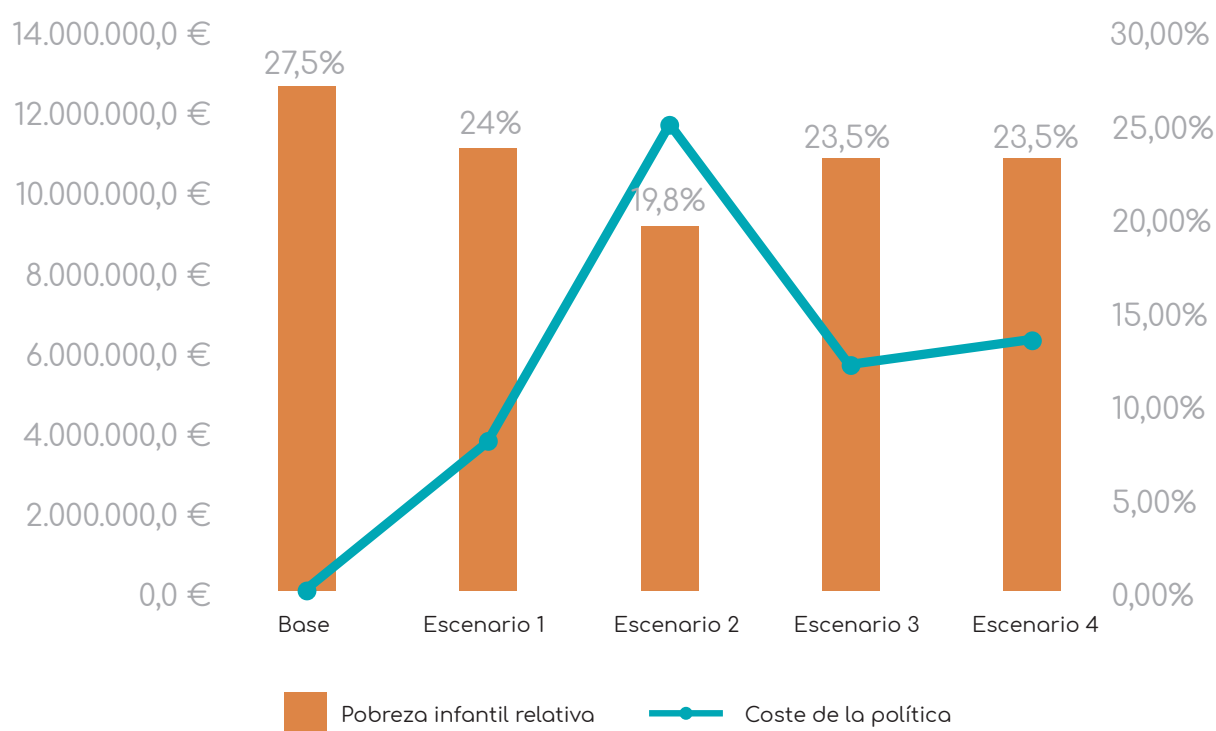
La deducción de 1.200 euros anuales no tendrá suficiente capacidad de eliminar la pobreza. Por tanto, se propone una simulación alternativa más focalizada, en la que el importe se complemente, para las familias receptoras del IMV, con 50 euros mensuales (600 euros anuales).



# Resultados

En este apartado se presentan los resultados obtenidos de realizar las simulaciones descritas. En el Gráfico 4 se muestra el impacto de las políticas definidas en cada uno de los escenarios en términos de reducción de pobreza infantil y en términos de coste público.

Gráfico 4. Impacto de cada política en la reducción de la pobreza infantil y coste de la misma (% y miles euros/año)



Fuente: elaboración propia

**Escenario 1:** Dedución reembolsable universal por el importe del mínimo por descendientes.

**Escenario 3:** Dedución reembolsable universal fija sin mínimo por descendientes.

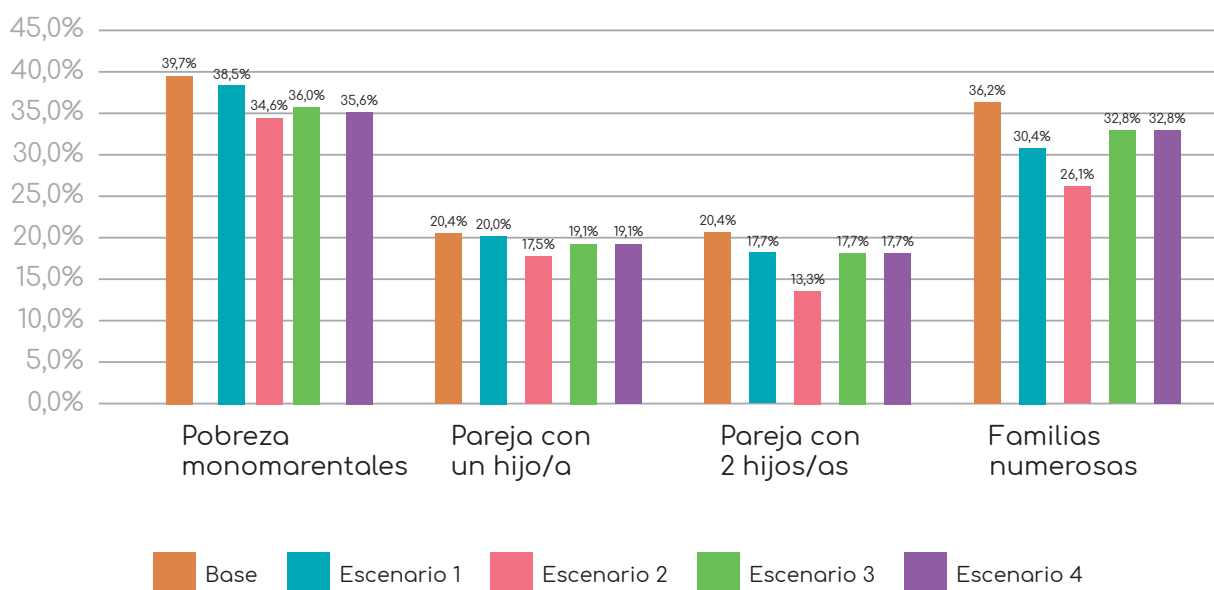
**Escenario 2:** Dedución reembolsable universal fija.

**Escenario 4:** Escenario 3 más complemento IMV.

El escenario 1 es el que representa un menor coste para el Estado, si bien es el que tiene un menor impacto en términos de reducción de la pobreza infantil, aunque incorpora a los hogares que hasta ahora no se beneficiaban (o lo hacían en menor medida) del mínimo por descendientes actual. El impacto sobre la pobreza es mayor en el caso de los escenarios 2 y 3, en menor medida, 3 y 4, si bien relativamente limitado. Ello es así porque las familias que se encuentran en situación de pobreza moderada necesitan una deducción de mayor cuantía para poder salir de esta situación, incluso cuando ésta se acompaña de un complemento específico (50 euros). En estos casos, la mejora en la renta en el hogar es insuficiente para superar dicho umbral de pobreza aunque la deducción tenga un impacto positivo en reducir la intensidad de la pobreza.

En el Gráfico 5 se muestra el impacto de las políticas definidas en cada escenario en términos de reducción de pobreza, por tipología de familia. Tal como se puede observar, los impactos de los escenarios 2, 3 y 4, con una prestación universal, son notables en el caso de las familias monomarentales y familias numerosas, y destacables también para las parejas con hijos o hijas. El impacto del primer escenario es menos significativo para las familias monomarentales, si bien es notable en el caso de las familias numerosas por el diseño del mínimo por descendientes.

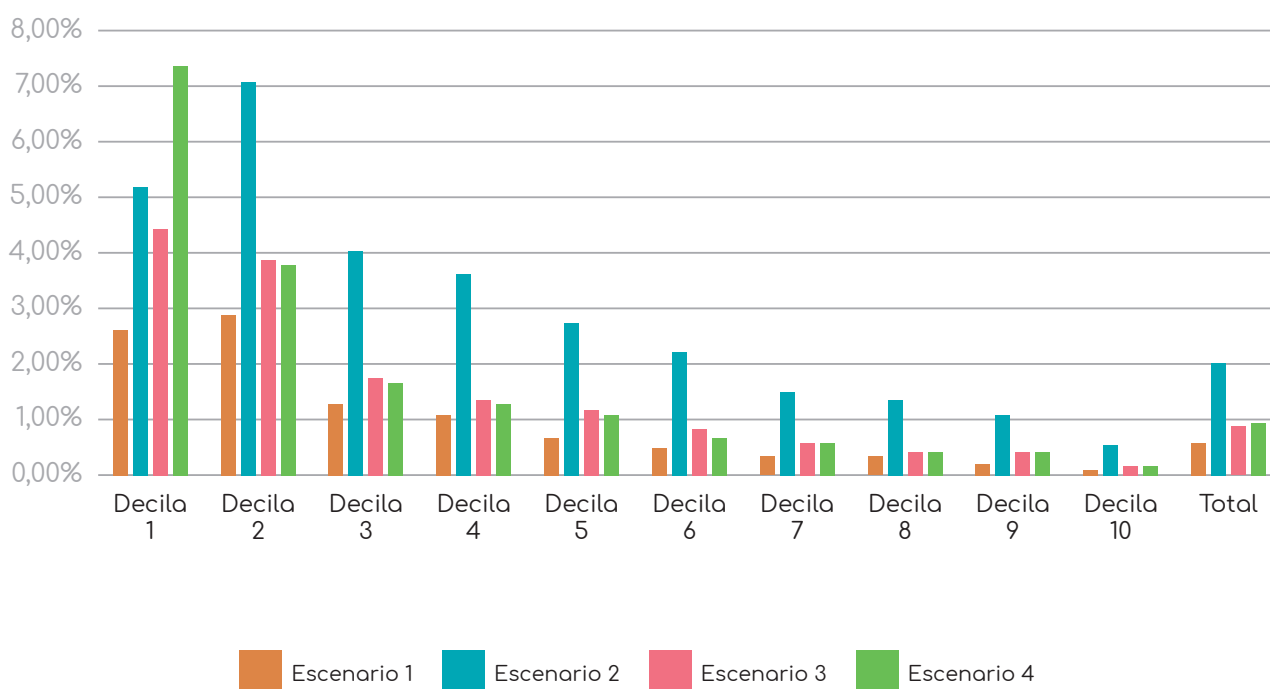
Gráfico 5. Impacto de cada política en la reducción de la pobreza, según tipología de familia (%)



Fuente: elaboración propia

Respecto a los ingresos, en general, todos los grupos de renta se verían beneficiados por cualquiera de los escenarios, aunque el beneficio sería más elevado en los primeras decilas de renta (los hogares con menos ingresos)<sup>23</sup>, por lo que se incrementa la progresividad del sistema (Gráfico 6). Como resultado, se lograría reducir la desigualdad en la distribución del ingreso para el conjunto de la población medida según el coeficiente de Gini (Gráfico 8).

**Gráfico 6. Impacto de cada política sobre la renta disponible (en %), por decilas de renta**



**Escenario 1:** Dedución reembolsable universal por el importe del mínimo por descendientes.

**Escenario 2:** Dedución reembolsable universal fija.

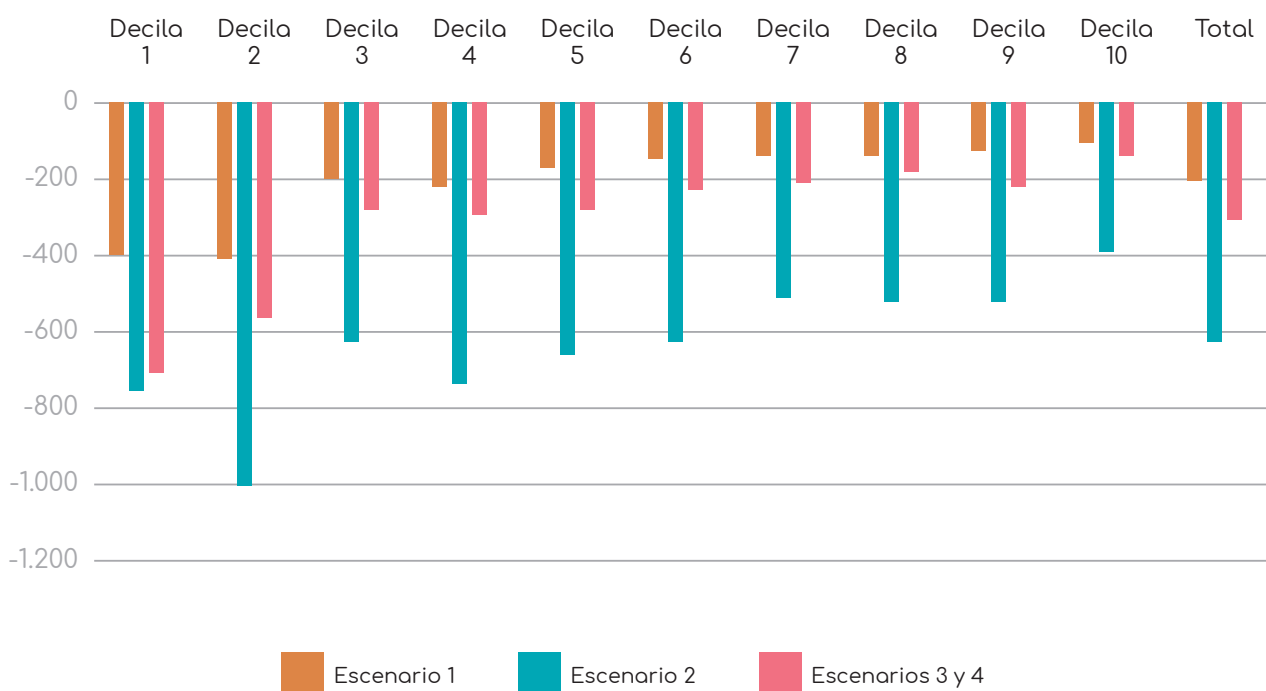
**Escenario 3:** Dedución reembolsable universal fija sin mínimo por descendientes.

**Escenario 4:** Escenario 3 más complemento IMV.

23. Decila de renta: En una distribución de la renta personal o familiar ordenada por volumen creciente de renta, las decilas son los 10 grupos en los que se divide la población, cada una de las cuales representa un 10% del total. Por ejemplo, las dos primeras decilas agruparían al 20% de la población con menos ingresos.

En el Gráfico 7 se muestra el ahorro medio por contribuyente y año de cada uno de los escenarios en términos de tributación IRPF, por decilas de renta. Tal como se puede observar, para todos los escenarios, el ahorro fiscal es mayor para las primeras decilas de renta. Es decir, los hogares con menor renta son los que se benefician en mayor medida de estas reformas, si bien todos los grupos de renta se verían favorecidos.

Gráfico 7. Ahorro medio por contribuyente por decilas de renta (euros/año)



Fuente: elaboración propia

**Escenario 1:** Deducción reembolsable universal por el importe del mínimo por descendientes.

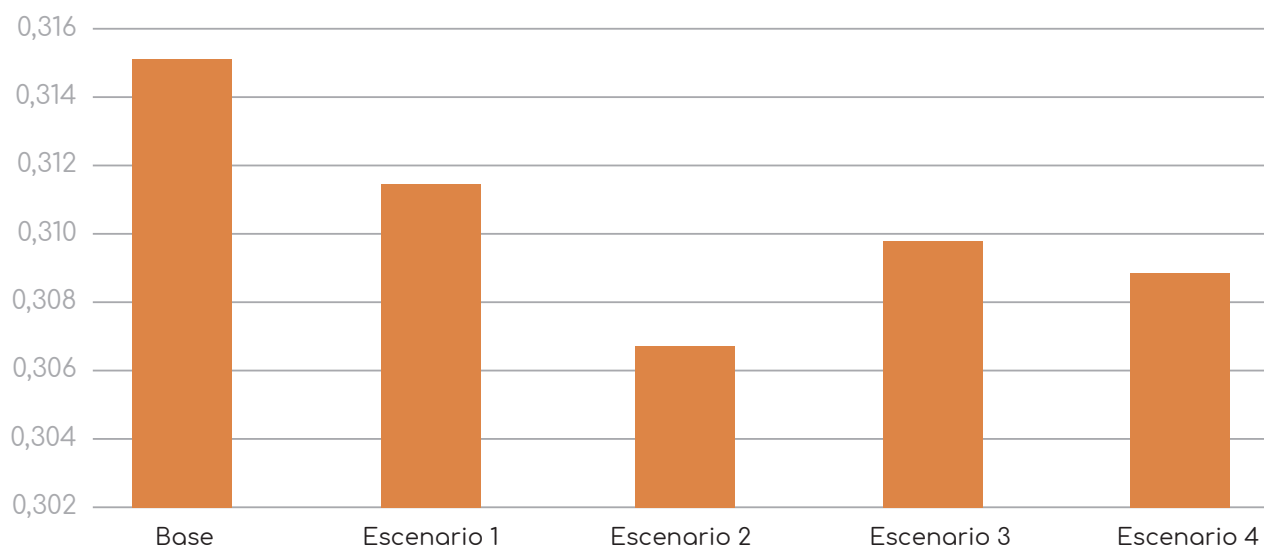
**Escenario 2:** Deducción reembolsable universal fija.

**Escenario 3:** Deducción reembolsable universal fija sin mínimo por descendientes.

**Escenario 4:** Escenario 3 más complemento IMV.

En el Gráfico 8 se muestra el índice de Gini, inicial y para cada uno de los escenarios simulados. Tal como se puede observar, los escenarios 2 -especialmente-, 3 y 4, con la prestación universal, tienen como resultado una reducción de la desigualdad. El escenario 1 es el que muestra un menor impacto, si bien también reduce la desigualdad.

Gráfico 8. Desigualdad de renta en cada escenario por cada política (índice de Gini)



Fuente: elaboración propia

**Escenario 1:** Deducción reembolsable universal por el importe del mínimo por descendientes.

**Escenario 2:** Deducción reembolsable universal fija.

**Escenario 3:** Deducción reembolsable universal fija sin mínimo por descendientes.

**Escenario 4:** Escenario 3 más complemento IMV.





## Conclusiones

- El sistema español de apoyo a las familias e infancia se cuenta entre los menos desarrollados de nuestro entorno europeo y se caracteriza por un reducido nivel de gasto en prestaciones y un peso desproporcionado de las ayudas fiscales.
- El nivel de apoyo público a la crianza está muy alejado de poder ofrecer una cobertura adecuada al coste de la crianza en España, situado en torno a los 500 euros mensuales<sup>24</sup>.
- Mientras que en la mayoría de países de nuestro entorno las prestaciones de ayuda a la crianza tienen un alcance universal y se acercan al coste de la crianza, España cuenta con un sistema de prestaciones –las Prestaciones por hijo o menor a cargo de la Seguridad Social y, desde 2020, los complementos por hijo o hija a cargo de la prestación de IMV– muy focalizadas en los menores niveles de ingreso y de cuantía escasa. Además, la puesta en marcha del IMV ha integrado la Prestación por hijo o menor a cargo en los supuestos de unidades perceptoras con hijos e hijas a cargo y pone fin a la tramitación de nuevas solicitudes de prestación.
- El déficit de inversión en protección social de la infancia perpetúa los elevados niveles de pobreza infantil en nuestro país. En la actualidad, 2,3 millones de niños, niñas y adolescentes, el 27,4% del total, viven en hogares en situación de pobreza.

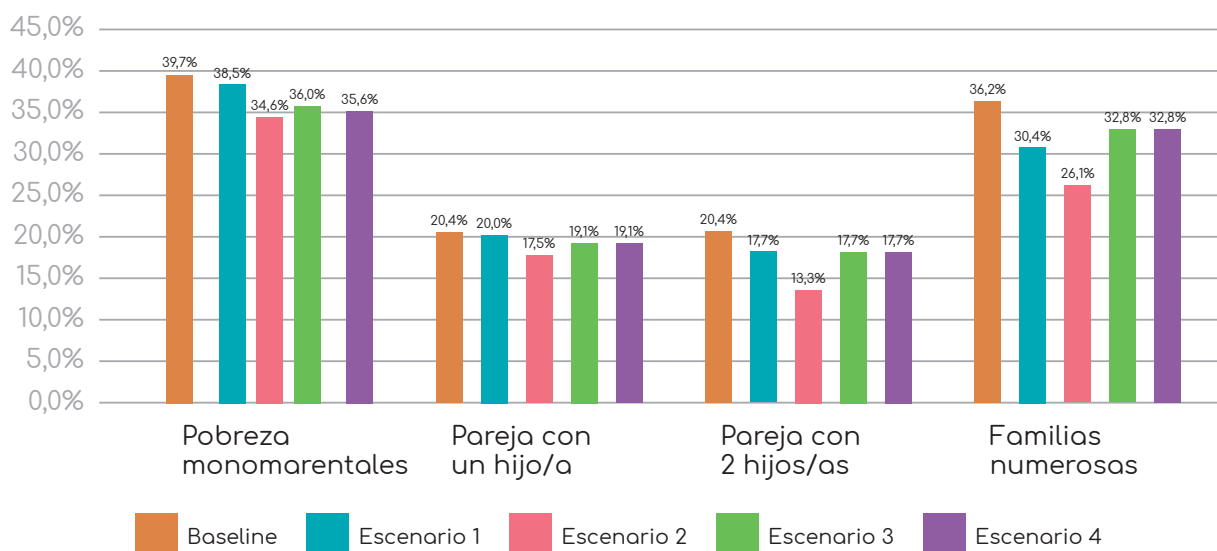
24. Save the Children (2018), *El coste de la crianza*. El importe presenta variaciones de carácter regional y depende, también, de la edad del niño o niña, aumentando con la misma.



- El apoyo económico directo a la crianza refuerza la dimensión preventiva de la lucha contra la pobreza infantil y evita futuras situaciones de exclusión social. Invertir en ayudas a la crianza, junto al acceso a servicios, bienes, recursos y otras prestaciones necesarias para garantizar el bienestar y el desarrollo de las capacidades de niños y niñas, es una estrategia eficiente en la medida que reparar las consecuencias de la pobreza y la exclusión social resulta más costoso que intervenir a una edad temprana.
- De esta forma, la actual configuración del apoyo a la crianza en España se sustenta, por un lado, sobre una parte focalizada en las familias con niveles muy bajos de ingresos y, por otro lado, en un sistema de beneficios fiscales que alcanza a amplios sectores de la población, pero sin impacto sobre las familias con menores niveles de ingresos, que no están obligadas a tributar o cuya obligación de pago es menor que el importe de la deducción.
- Por este motivo, uno de los principales retos de reforma fiscal en clave de futuro tiene que ver con el aumento de la progresividad en el apoyo a las familias y el impacto sobre niveles de ingreso actualmente desatendidos: entre el umbral para tener derecho al IMV y los ingresos necesarios para beneficiarse de las deducciones del IRPF.
- En este sentido, la introducción de deducciones reembolsables se plantea como una opción adecuada para ampliar el alcance de las mismas, abarcando a todas las personas potencialmente beneficiarias, que podrían recibirlo como una prestación en efectivo. Con ello, los hogares exentos de tributar sobre la renta –esto es, aquellos con niveles de ingresos por debajo del umbral– también se benefician de las deducciones. En este sentido es complementaria con las políticas focalizadas en la pobreza como el mencionado IMV o la Garantía Infantil Europea.
- La propuesta de deducciones fiscales reembolsables, al permitir un alcance universal y no condicionado, simplifica el funcionamiento del apoyo a la crianza y evita las dificultades de acceso (*non take up*) que caracterizan a los sistemas tradicionales de garantía de ingresos.
- Asimismo, la canalización del apoyo a la crianza por la vía fiscal y en términos de universalidad favorece la normalización de los sistemas de garantía de ingresos y apoyo a las familias. Con ello, se reduce la estigmatización que persiste asociada a la percepción de prestaciones selectivas y condicionales.
- Los escenarios de reforma elaborados afectan a elementos modificables del sistema actual y se calcula su impacto a partir de un modelo de microsimulación que tiene en cuenta las políticas fiscales y de protección social vigentes.
- En alguno de los escenarios simulados, la sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable universal (de igual cuantía o de 100 euros mensuales por hijo e hija menor de edad a cargo, o añadiendo a esta última opción un complemento por descendiente en familias receptoras del IMV) constituye una vía alternativa de reforma que, como en los otros escenarios analizados, conllevaría efectos positivos en términos de reducción de la pobreza infantil y beneficioso para todas las familias, independientemente del número de hijos.

- El impacto de las distintas opciones de reforma en términos de reducción de la pobreza infantil relativa es, en todos los casos, positivo aunque limitado. No obstante, el impacto sobre la intensidad de la pobreza infantil es previsiblemente mucho más significativo, en la medida que la reembolsabilidad de las deducciones incrementa la renta disponible de las familias más pobres y las acerca al umbral de pobreza relativa. La mejora proporcionalmente más elevada de las decilas de renta más bajas así lo demuestra.

Gráfico 9. Impacto de cada política en la reducción de la pobreza, según tipología de familia (%)



- Asimismo, todos los grupos de renta se verían beneficiados por cualquiera de los escenarios, aunque el beneficio sería más elevado en las primeras decilas de renta (los hogares con menos ingresos), por lo que se incrementaría la progresividad del sistema. Como resultado, se lograría reducir la desigualdad en la distribución del ingreso para el conjunto de la población medida según el coeficiente de Gini.

Gráfico 10. Impacto de cada política sobre la renta disponible (en %), por decilas de renta

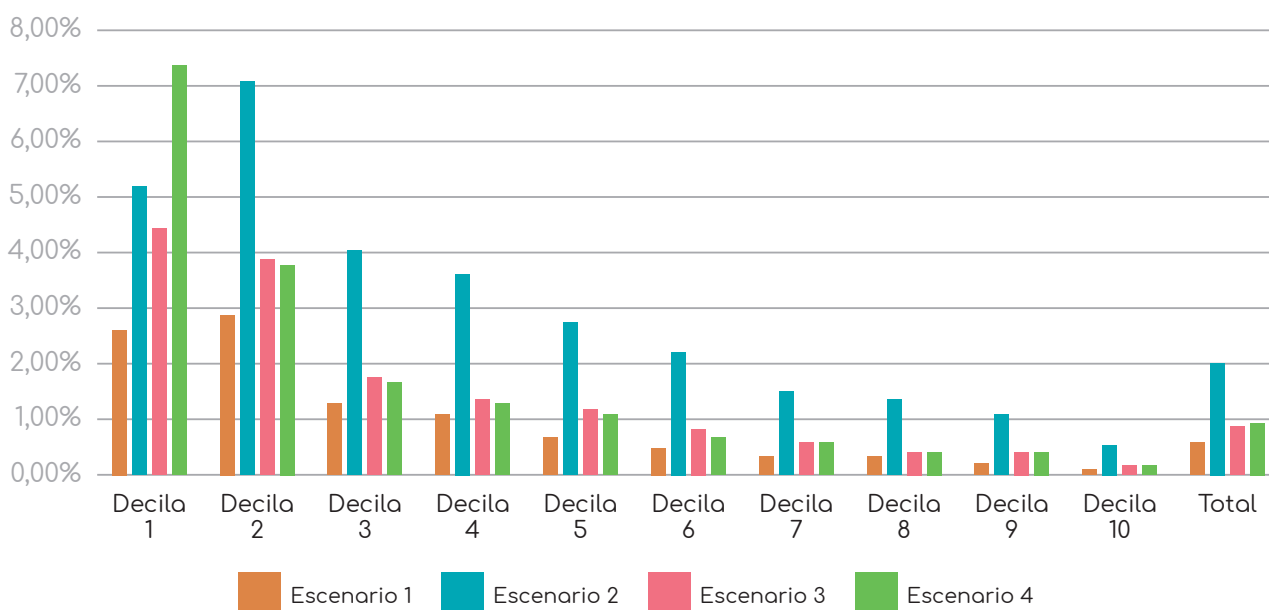
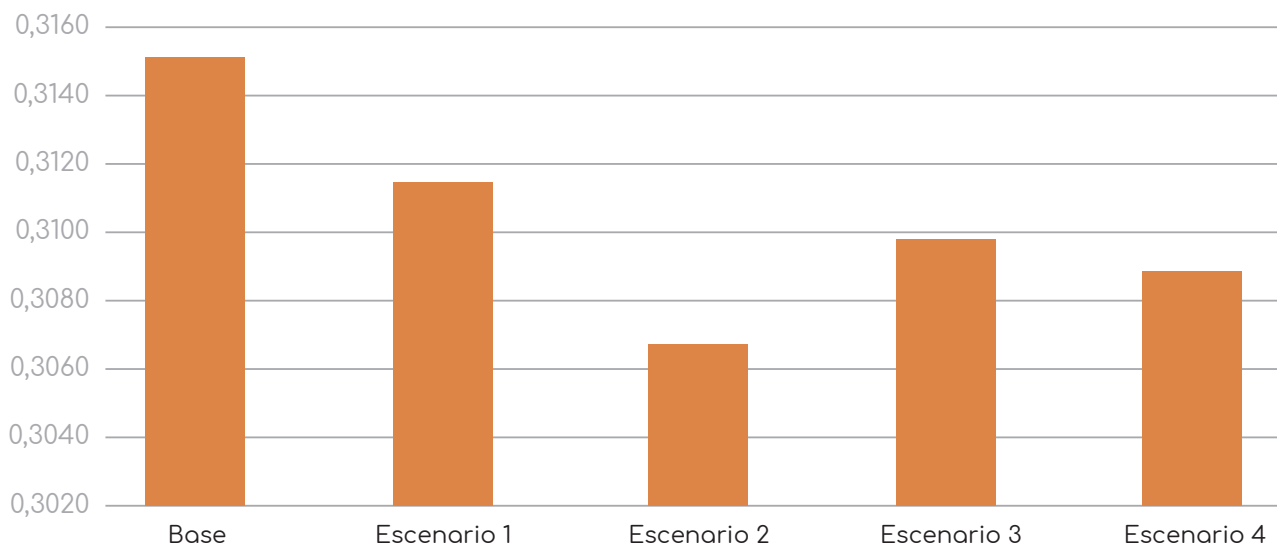
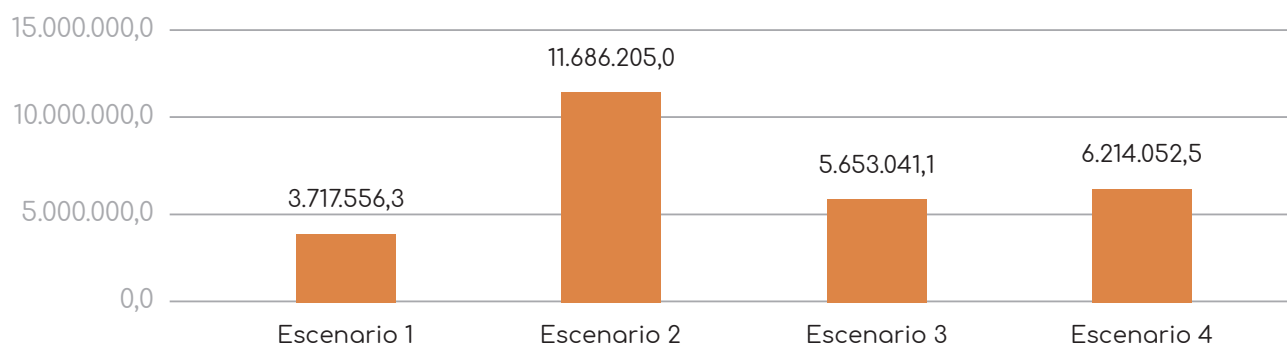


Gráfico 11. Desigualdad de renta en cada escenario por cada política (índice de Gini)



- El coste neto de estas opciones de reforma se sitúa entre los 3.717,6 y 11.686,2 millones de euros anuales, dependiendo de la cuantía de la deducción. Estas cantidades representarían el 1,3 y el 4,2%, respectivamente, del gasto total actual en prestaciones de protección social (Eurostat).

Gráfico 12. Coste de cada política (miles euros/año)



# Recomendación

La Plataforma de Infancia, Save the Children y UNICEF España proponen implementar una deducción fiscal reembolsable universal de apoyo a las familias con niños, niñas y adolescentes, de manera que se reduzca la desigualdad en el acceso a los beneficios fiscales por parte de los hogares con rentas más bajas, aumentando la progresividad del sistema, previniendo la pobreza infantil y reduciendo la intensidad de la misma.





# Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) (2020), *Evaluación del gasto público 2019. Estudio de beneficios fiscales*.
- Avram, S. (2017), "Who benefits from the 'hidden welfare state'? The distributional effects of personal income tax expenditure in six countries", *Journal of European Social Policy*, 28 (3), pp. 271-293.
- Cantó, O. y A. Sobas (2020), *Los efectos redistributivos de las políticas familiares*, Observatorio Social de La Caixa.
- Ferrarini, T., K. Nelson y H. Höög(2012), "The fiscalization of child benefits in OECD countries", *GINI Discussion Papers 49*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Figari, F., A. Paulus, A. y H. Sutherland(2011), "Measuring the Size and Impact of Public Cash Support for Children in Cross-National Perspective", *Social Science Computer Review*, 29(1), pp. 85-102.
- Frutos Vivar, R. (2020), "Análisis y cuantificación de las medidas dirigidas a la infancia en los principales impuestos directos, 1979-2019", *Presupuesto y Gasto Público*, 98, pp. 131-150.
- Hernández, A. y F.Picos (2021), "Income support to families with children in Spain", *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 10, European Commission, Joint Research Centre, Seville.
- Marí-Klose, M., A. Juliá, y P. Redondo (2019), "El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia e infancia", Documento de Trabajo 4/11, Fundación FOESSA.
- McCabe, J.T. y E.P. Berman (2016), "American exceptionalism revisited: tax relief, poverty reduction, and the politics of child tax credits", *Sociological Science*, 3, pp. 540-567.
- Morel, N.; C. Touzet, y M. Zemmour (2016), "Fiscal welfare in Europe: a state of the art", *LIEPP Working Paper*, February, 45.
- Penne, T., T. Hufkens, T. Goedemé, y B. Storms (2020), "To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services", *Journal of European Social Policy*, 30, 1, pp. 79-94
- Save the Children (2018), *El coste de la crianza*.
- Zalakain, J. (2019), "La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables", *Zerbitzuan-Revista de Servicios Sociales*, 68, pp. 111-141



plataforma  
de infancia  
españa



Save the Children



---

para cada infancia