

Propuesta de reforma fiscal para implantar una ayuda a la crianza

Febrero 2024



Contexto

España presenta la **mayor tasa de pobreza infantil de la UE (27,8%)**. Un 13,5% de las niñas, niños y adolescentes en nuestro país, más de un millón, se encontraban bajo el umbral de la pobreza severa en 2022¹, esto es, por debajo del 40% de la mediana de ingresos. La tasa de carencia social y material en la infancia alcanzó el 10,3% e implica dificultades serias en el acceso a bienes y servicios fundamentales para el bienestar y desarrollo de niños y niñas.

En un contexto de bolsas crónicas de pobreza, y sucesivas crisis, incluyendo el aumento de la inflación vivido en los últimos dos años, las familias con niños y niñas han tenido que enfrentar numerosas dificultades. La crisis de precios ha llevado a los hogares a cambiar sus pautas de consumo de alimentos, así como de gasto en climatización de la vivienda. Ello, junto con el alza de los alquileres y los tipos hipotecarios, supone una movilización cada vez mayor de los ingresos familiares, minando su capacidad de ahorro y de proporcionar un bienestar adecuado a las niñas y niños, lo que compromete su crecimiento y desarrollo.

Históricamente, en España se ha abordado la solución a este fenómeno con recursos insuficientes: España invierte la tercera parte de lo que lo hace la media de la UE-15 en transferencias familiares (0,5% del PIB frente al 1,5% de media). Pero, además, se ha hecho desde una perspectiva ineficaz: el grueso de las transferencias familiares se realiza a través de deducciones fiscales no reembolsables, siendo de los pocos países del entorno que no tiene una ayuda a la crianza universal.

El sistema de apoyo a la crianza en España combina distintos mecanismos, si bien los beneficios fiscales del mínimo por descendiente constituyen el más importante.

- Presenta un sistema de prestaciones muy focalizadas:
 - Por un lado, en los niveles de renta muy bajos. Las extintas prestaciones por hijo a cargo -PHC- se integraron en 2021 en el complemento de ayuda a la infancia del IMV (CAPI). Los problemas de cobertura y no acceso a estas prestaciones minan la capacidad del sistema de reducir la pobreza infantil.
 - Por otro, en torno al nacimiento y primeros meses de vida del niño o niña. En especial las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado del menor.
- Cuenta también con un sistema de beneficios fiscales para familias con hijas/os (mínimo por descendiente), que supone el principal instrumento de apoyo a la crianza por cobertura y gasto.
- Existen también deducciones parcialmente reembolsables, a las que pueden acceder las mujeres ocupadas con hijas/os de hasta 3 años, las familias numerosas y las que tienen descendientes o ascendientes con diversidad funcional. Sin embargo, su alcance es limitado.

1. Último año para el que se tienen datos disponibles en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE. Plataforma de Infancia (2023): Análisis de la ECV con enfoque de infancia.

Nuestra propuesta

Al igual que han hecho países de nuestro entorno, proponemos una de **rearticulación fiscal de políticas familiares a través de una deducción reembolsable**. Esta propuesta, como modelo, presenta las ventajas de aumentar la progresividad del sistema fiscal, simplificar el proceso (lo cual reduce fenómenos como el *non-take up*, y contribuye a la normalización de las ayudas a la crianza, sin estigmatizar a quienes las reciben).

En concreto, y como actualización a las propuestas presentadas en 2021, planteamos **4 escenarios de reforma fiscal**. Todos ellos tienen en común que tienen por objetivo la monetización de las deducciones para que se transfieran como una prestación de apoyo a la infancia. Además, todos ellos se plantean como una alternativa parcial al actual mínimo por descendientes menores de 18 años², con el objetivo de que alcance de forma efectiva a todas las familias, en especial las de menos recursos. Los distintos escenarios se analizan en términos de reducción de la pobreza infantil, desigualdad e impacto presupuestario



2. En todos los escenarios se mantiene el actual diseño del mínimo por descendientes a cargo de entre 18 y 24 años.

Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable fija

¿Cómo? Al mínimo por descendientes menores de 18 años le sustituiría una deducción reembolsable universal y fija, de 1.440 euros por hija/o a cargo menor de 18 años.

¿Cuánto reduciría la pobreza infantil moderada?

En 5,4 puntos porcentuales, hasta el 22,4%. La reducción del riesgo de pobreza sería más pronunciada para las familias monomarentales con 1 hija/o (8 puntos porcentuales) y las numerosas de 2 adultos y 3 o más hijas/os (8 p.p.). Respecto a la intensidad de la pobreza (la diferencia entre la renta media de los hogares en pobreza y el umbral), se reduciría un punto, del actual 6,8% al 5,8%.

¿Qué impacto tendría en la desigualdad? Este diseño supondría una reducción del índice de Gini del actual 0,318 al 0,310, donde 1 significa desigualdad absoluta y 0, igualdad completa. Entre los menores de 18 años, la reducción es más significativa, pasando de actual 0,335 al 0,315.

¿Cuál sería su coste presupuestario? Estimamos que esta medida tendría un coste bruto de 11.288 millones de euros anuales. Si consideramos el ahorro derivado de eliminar el actual mínimo por descendientes menores de 18 años, el coste neto se queda en 8.668 millones.



Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable universal progresiva

¿Cómo? Al mínimo por descendientes menores de 18 años le sustituiría una deducción reembolsable universal y modulable por renta. La cuantía máxima sería de 2.600€ por hija/o a cargo para las familias de menores rentas. Dicho importe se establece en tanto es la cantidad media que necesitarían las familias para salir de la pobreza³. El importe de la deducción se va reduciendo a medida que la renta crece hasta alcanzar el umbral de pobreza correspondiente a cada tipo de hogar⁴. Tras ese umbral, la deducción aplicable es equivalente al ahorro fiscal generado por el actual mínimo por descendientes menores de 18 años.

¿Cuánto reduciría la pobreza infantil moderada? Casi 3 puntos porcentuales (2,9) hasta el 24,9%. La reducción sería más intensa en las familias monomarentales con 1 hija/o (8 p.p.). Respecto a la intensidad de la pobreza, la reduce un punto desde el actual 6,8%.

¿Qué impacto tendría en la desigualdad? Se pasaría del actual índice de Gini de 0,318 al 0,311. La mejora sería más considerable entre niños, niñas y adolescentes, pasando del 0,335 al 0,316.

¿Cuál sería su coste presupuestario? Calculamos que esta medida conllevaría una inversión de 5.801 millones. Teniendo en cuenta la supresión del mínimo por descendientes, el ahorro neto se queda en 3.180 millones.



3. Equivaldría a 216,67 euros mensuales de un pago que sería anticipado y mensual. Este importe equivale a un tercio del coste medio estimado de los costes de la crianza por hija/o.

4. Por ejemplo, para las familias de 2 adultos y 2 hijas/os, este umbral se establece en 21.185 euros anuales.

ESCENARIO 3

Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable fija con un límite de renta

¿Cómo? Se sustituye el mínimo por descendientes menores de 18 años por una deducción reembolsable de 1.440 euros por hijo/o a cargo para todos aquellos hogares por debajo del umbral de pobreza correspondiente. Tras ese umbral, la deducción aplicable es equivalente al ahorro fiscal que genera el actual mínimo por descendientes.

¿Cuánto reduciría la pobreza infantil moderada?

3,1 puntos porcentuales hasta un 24,7%. La reducción sería más intensa en los hogares monomarentales con 1 hijo/o a cargo (8 p.p.). Reduciría un punto la intensidad de la pobreza para las familias que continúen por debajo del umbral.

¿Qué impacto tendría en la desigualdad?

Se reduciría la dispersión de renta desde el actual 0,318 al 0,312. La brecha se acortaría más entre niños, niñas y adolescentes, pasando del 0,335 al 0,318.

¿Cuál sería su coste presupuestario?

Calculamos una inversión de 5.755 millones. Teniendo en cuenta la supresión del mínimo por descendientes, el ahorro neto se queda en 3.135 millones.



Sustitución del mínimo por descendientes por una deducción reembolsable de importe modulable para eliminar la pobreza infantil

¿Cómo? Se sustituye el actual mínimo por descendientes menores de 18 años por una deducción reembolsable, como en los demás escenarios. Sin embargo, la deducción en esta propuesta se centra en los hogares por debajo de su correspondiente umbral de pobreza y su cuantía se calcula como la diferencia entre su renta y dicho umbral. Para los hogares por encima de su umbral de pobreza el ahorro fiscal de la deducción equivale al ahorro producido por el actual diseño.

¿Cuánto reduciría la pobreza infantil moderada?

La erradicaría desde el punto de vista teórico, ya que cubriría la diferencia de cada hogar individualizado respecto al umbral de pobreza. El importe medio de la prestación sería mucho mayor, de hasta 6.839€ por hogar, pero focalizado en los hogares por debajo de los umbrales.

¿Qué impacto tendría en la desigualdad?

Conseguiría reducir en mayor medida la dispersión de renta medida en Gini, pasando del 0,318 actual al 0,301. La reducción sería mucho más intensa entre niños, niñas y adolescentes, pasando del 0,335 al 0,288.

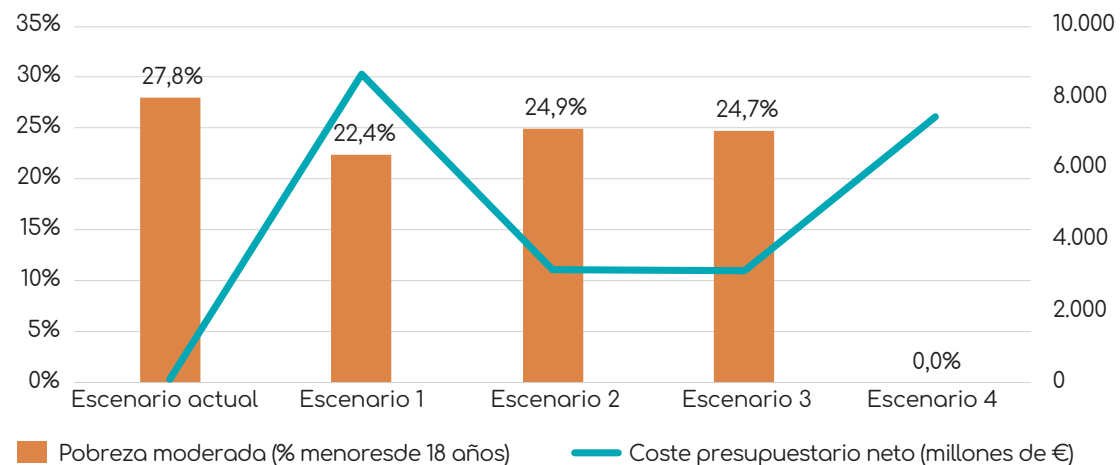
¿Cuál sería su coste presupuestario?

Se estima en 7.847 millones de euros, que se quedarían en 5.227 millones netos una vez descontado el ahorro por la supresión del mínimo por descendientes menores de 18 años. Aunque la cuantía por receptor sería mayor, se enfoca a la parte de la población bajo el umbral de la pobreza.

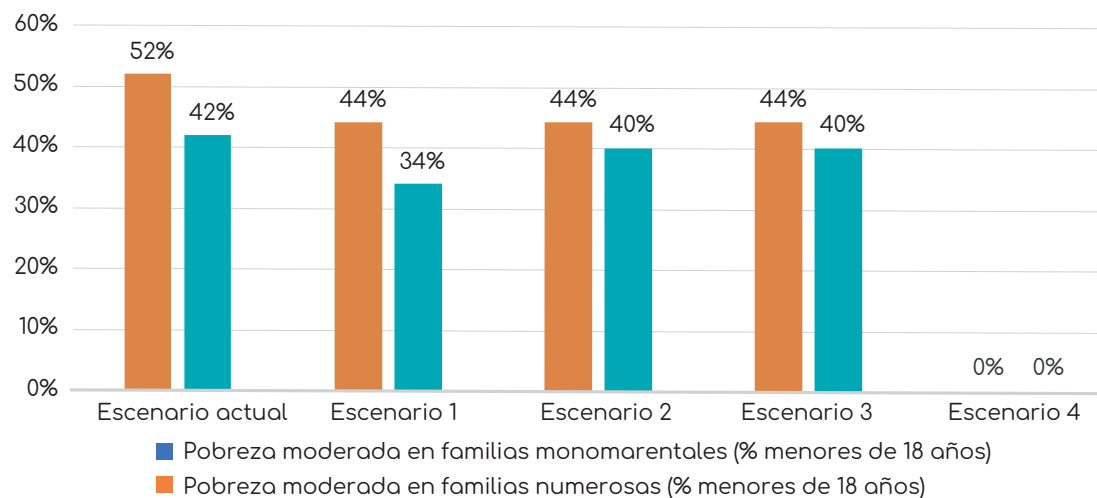


Resultados de la aplicación de los 4 escenarios

Reducción de la pobreza moderada e impacto presupuestario de cada escenario



Reducción de la pobreza moderada en familias monomarentales y numerosas



Conclusión

En todos los escenarios planteados se elimina el actual mínimo por descendientes menores de 18 años, dejando el diseño intacto para los descendientes a cargo de 18-24 años. Tal y como se ha detallado, existen diferencias entre las propuestas. Los escenarios 1 y 3 plantean cuantías fijas, lo que hace más sencillo el diseño y la implementación. En las propuestas 2 y 4 la cuantía es variable según la renta, adaptándose más a criterios de equidad vertical para cada tipo de hogar, lo que requiere de un mayor esfuerzo a la hora de cuantificar las rentas computables. La propuesta 1 alcanza por igual en términos absolutos a todos los hogares (no en términos relativos, que generaría un ahorro mayor en las rentas bajas), mientras que las demás están más orientadas a los hogares por debajo del umbral de pobreza.

En todos los escenarios, la principal ventaja respecto a la situación actual es que beneficiarían a todos los niños, alcanzando las rentas más bajas y generando un alivio económico proporcionalmente mayor para quienes están expuestos a la pobreza. Otra ventaja común a todos los escenarios es que la integración fiscal de las ayudas a la crianza presenta menos problemas potenciales de no acceso, al conceder de oficio la deducción correspondiente.

Para garantizar el alcance a todos los hogares es necesario que la reforma fiscal vaya acompañada de la **universalidad de la declaración de la renta**, tal y como proponen distintos organismos como la AIReF o el comité de expertos para la reforma fiscal convocado en 2022. La exención de presentar la declaración no debe confundirse con la exención del impuesto para rentas bajas, que habitualmente obtendrían resultados a devolver. La **automatización** del borrador del IRPF, junto con otras medidas de apoyo enfocadas en la brecha digital, facilitarían **el acceso efectivo a todos los hogares a las ayudas a la crianza**.

En este documento presentamos diferentes alternativas para diseñar una prestación para la crianza que alcance a todos los hogares, aliviando el coste económico de tener hijas/os y que, a la vez, reduzca el alcance e intensidad de la pobreza infantil. Cuantificamos el coste de las medidas en unas horquillas en torno al 0,3 y 0,5% del PIB, el diferencial que nos aleja de los países de nuestro entorno que combaten mejor la pobreza infantil, un **compromiso** adquirido por España en cumplimiento con la **Garantía Infantil Europea**. Existen recursos para ello y presentamos distintas alternativas que logren con mayor eficiencia y eficacia apoyar a las familias con hijas/os. El coste de no invertir en infancia es demasiado alto para no hacerlo.

