

Términos de Referencia para la elaboración de una

PROPUESTA de REFORMA FISCAL enfocada a la reducción de la POBREZA INFANTIL

I. Objeto de la consultoría

El objeto de esta consultoría es el análisis y diseño de una propuesta de reforma fiscal en España encaminada a la reducción de la pobreza infantil.

La investigación/servicio de consultoría ofrecerá una base cuantitativa y cualitativa para la formulación de una propuesta que, centrada en las deducciones fiscales reembolsables y en combinación con medidas de gasto público, y la prestación por hijo a cargo singularmente, conduzca hacia mayores niveles de progresividad y un impacto más elevado en las familias con menores ingresos y NNA a cargo. El análisis y estudio resultante constituirá la base y facilitará la estrategia y acciones de incidencia política de los clientes en torno a esta cuestión.

II. Contexto

En España hay un total de 2,1 millones de niños, niñas y adolescentes en riesgo de pobreza, el 27,4% del total (ECV, 2019). Esta cifra aumentó con respecto al año anterior, a pesar de un contexto general de descenso de las tasas de pobreza en el resto de grupos de edad y general (20,7% desde el 21,5% del año anterior). Por tanto, la pobreza infantil es un problema enquistado en nuestro país y se mantiene en niveles equivalentes a los del inicio de la crisis de 2008. Esta realidad pone de relieve el riesgo de diferencial de pobreza de los hogares con NNA, que se enfrentan a una situación de vulnerabilidad ante la insuficiencia de ingresos. El contexto actual, marcado por el impacto social y económico de la Covid-19, eleva el riesgo de vulnerabilidad de estos hogares y, según las previsiones, puede elevar la tasa de pobreza infantil hasta el 33% a finales de 2020 (SCE, 2020).

A pesar de esta situación, España presenta niveles de inversión en infancia muy bajos (1,3% del PIB en gasto público en infancia y familias, aproximadamente la mitad del 2,3% en el promedio UE). Además, el gasto público en España no está suficientemente orientado a la reducción de la pobreza y es ineficaz en cuanto a ese objetivo. De este modo, el conjunto de las transferencias monetarias públicas en el año 2018 (último ejercicio con datos completos de toda la UE) produjeron una reducción muy pequeña de la tasa de pobreza infantil, de 5,9 puntos, la más baja de toda la UE.

Las políticas familiares en España consisten esencialmente en desgravaciones fiscales (estatales y autonómicas), rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y algunas prestaciones monetarias por hijo con límite de renta.

Del conjunto de transferencias monetarias que el Estado realiza a los hogares con menores por el hecho de tenerlos, la prestación por hijo a cargo es la principal prestación dirigida a familias con menores en situación de vulnerabilidad bajo un umbral de ingresos determinado. No obstante, la cuantía de la

prestación es extraordinariamente baja y se encuentra entre las menores de la UE. La configuración actual de la prestación explica en parte la escasa eficacia de nuestro sistema de transferencias para reducir la pobreza infantil. Las entidades sociales han venido señalando la necesidad de elevar la cuantía de esta prestación para lograr un apoyo efectivo a la crianza, así como un impacto real en la reducción de la pobreza infantil.

Más allá de la cobertura, generosidad y eficacia de las transferencias directas a los hogares con menores e ingresos bajos, es necesario valorar también el papel desempeñado por el sistema fiscal en la reducción de la pobreza infantil en nuestro país. El diseño actual del impuesto sobre la renta en España tiene una incidencia muy baja sobre la pobreza infantil. Además, el elevado peso económico del elemento fiscal en las políticas familiares (Cantó, 2020), no se corresponde con un impacto real significativo, puesto que las medidas fiscales relacionadas con la infancia no superan el 1% del conjunto de rentas de las familias (Frutos Vivar, 2020).

En este sentido, existe un margen de mejora en la progresividad del impuesto sobre la renta mediante un mayor impacto en las familias con rentas bajas. En particular, a través de la revisión del diseño de las desgravaciones fiscales (estatales y autonómicas) de forma que beneficie a las familias por debajo del umbral de ingresos exento de tributación. En la actualidad, las desgravaciones por descendientes del IRPF se articulan como una deducción no reembolsable, por lo que la mayor parte de los hogares situados por debajo del umbral de la pobreza están exentos de tributar en el impuesto y las desgravaciones no tienen prácticamente incidencia en el riesgo de pobreza infantil.

Por ejemplo, el sistema alemán se caracteriza por la integración de las desgravaciones fiscales infantiles y las ayudas directas por hijo/a a cargo, que conforman en la práctica un sistema unificado. Alemania cuenta con una prestación infantil directa (*Kindergeld*) de carácter universal y una desgravación fiscal por hijo/a cargo (*Kinderfreibetrag*). En primera instancia, todas las familias con hijos/as reciben mensualmente la prestación económica y no se les aplica durante el ejercicio fiscal ninguna desgravación o deducción por sus responsabilidades familiares, de forma que a los contribuyentes con y sin hijos se les aplican los mismos tipos, en función de su renta, y se les practican las mismas retenciones. Al finalizar el ejercicio, la administración tributaria calcula el importe de la deducción que corresponde a cada contribuyente y aplica a cada uno la opción económicamente más conveniente (prestación directa o deducción fiscal) (Zalakain, 2019).

En este contexto, el elemento clave de esta consultoría consistirá en el estudio de la viabilidad, diseño e impacto de un sistema español de deducciones reembolsables que, en conjunción con la prestación por hijo a cargo mejorada (en cuantía, cobertura o ambas), articule un sistema completo de apoyo a la crianza con incidencia específica en los hogares más vulnerables.

III. Objetivos de la consultoría

- presentar y analizar el impacto en términos de reducción de pobreza del actual régimen fiscal y sistema de prestaciones, y comparación con países europeos.
- presentar un estado de la cuestión sobre opciones, desde una perspectiva comparada europea, de reforma fiscal encaminadas a la reducción de la pobreza infantil, con especial atención a la imposición directa y fórmulas de deducciones reembolsables.
- generar evidencias (mediante simulaciones u otras técnicas robustas) acerca de opciones

posibles para la introducción de una mayor progresividad en el sistema de deducciones sobre la renta que, en conjunción con mejoras en las prestaciones por hijo a cargo, supongan una reducción significativa de la pobreza infantil. Evaluar el impacto y coste de las distintas opciones

- establecer una propuesta (diseño y elementos necesarios para su implementación) de mix de prestación por hijo a cargo y deducciones fiscales y producir recomendaciones dirigidas a los stakeholders.

IV. Tareas y productos

A continuación, se describen las tareas correspondientes a cada fase del servicio y los productos esperados.

a) Diseño técnico de la investigación

- diseño y aplicación de una metodología para la implementación y cálculo del coste e impacto de un modelo mixto de prestación y deducciones fiscales, destinado a la reducción de la pobreza infantil en España.

Producto: Descripción, breve y comprensible, del proceso metodológico elegido para la investigación. Presentación a los clientes, que validarán la aproximación.

b) Informe con los principales resultados

Producto: Informe, con la siguiente propuesta de estructura:

- i) Resumen ejecutivo.
- ii) Introducción: Antecedentes, datos generales, panorama y opciones a nivel europeo y objetivos de propuesta de reforma.
- iii) Enfoque metodológico y técnicas usadas en la microsimulación (o similar)
- iv) Análisis y justificación (impacto, coste, etc.) de la propuesta de mix seleccionada
- v) Propuesta de diseño e implementación del mix seleccionado
- vi) Recomendaciones

El informe deberá ser enviado a los clientes, que harán comentarios, propuestas de modificación o bien validarán el informe. El servicio se considerará concluido cuando cuente con la validación final de los clientes.

Una vez entregado el documento final, el experto/a encargado del Informe realizará una presentación del mismo a los clientes con el objeto de transmitir las principales conclusiones, encaminar posibles mensajes de la campaña y asesorar en cuestiones varias las que se requiera su conocimiento técnico concreto.

Asimismo, una vez entregado el documento final, el expert/a estará disponible durante el mes siguiente para asistir a posibles presentaciones o reuniones relativas al informe para las que se requiera su conocimiento técnico concreto.

V. Presupuesto

Cada oferta realizará una propuesta de presupuesto, con todos los impuestos incluidos, para la realización de este servicio.

VI. Valoración de las propuestas

Las ofertas recibidas por debajo del presupuesto máximo se valorarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- Compresión y adecuación de la oferta a lo solicitado en TdR
- Innovaciones introducidas en la propuesta a los TdR
- CVs consultores, incluida experiencia previa acreditada en trabajos similares
- Oferta económica

VII. Condiciones

Aquellos expertos o expertas, empresas o instituciones con los que se desarrolle este trabajo establecerán una relación contractual con la Plataforma de Organizaciones de Infancia (POI), Save the Children y UNICEF España en la que se fijarán el precio del servicio y los plazos de entrega. En relación a estos últimos, el plazo máximo previsto para la finalización del servicio es finales de marzo de 2021.

Para ello, es requisito indispensable tener capacidad para emitir facturas con todos los impuestos incluidos, previa presentación de la declaración censal (modelo 036), IAE o registro fiscal.

Las especificaciones finales de pago se verán reflejadas en el contrato firmado entre ambas partes.

VIII. Envío de propuestas

Aquellos expertos o expertas, empresas o instituciones interesados en presentar una oferta para este servicio de consultoría, deberán presentar i) el curriculum del consultor principal, señalando los trabajos anteriores relevantes para esta oferta, ii) una propuesta metodológica básica y iii) una propuesta económica. El plazo para el envío de ofertas finaliza el **19 de enero de 2021** a las 23h59. Las ofertas deberán ser remitidas a **alexander.elu@savethechildren.org**