

**SOBRE EL PROYECTO DE LEY POR LA QUE SE ESTABLECE
LA DEDUCCIÓN POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN EN EL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y LA PRESTACIÓN
ECONÓMICA DE PAGO ÚNICO POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad y la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 19 de septiembre de 2007, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de septiembre de 2007, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes por el que se solicitaba, a iniciativa de la Mesa del Congreso, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Proyecto de Ley por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social. La solicitud de emisión fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad y a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, para que éstas procedieran a la elaboración de la propuesta de dictamen.

Como continuación al escrito remitido por el Secretario de Relaciones con las Cortes, el día 11

de septiembre se remitió la Memoria justificativa, la Memoria económica y el Informe de impacto de género que acompañan al Proyecto de Ley sometido a dictamen. Tal como se recoge en la primera, el objetivo del Proyecto es complementar, en el ámbito de ayudas a la familia, el conjunto de instrumentos existentes para facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas y compensar, en cierto grado, los gastos ocasionados en el hogar familiar. Dicho objetivo responde a la necesidad de hacer frente a largo plazo a la tendencia existente en España de envejecimiento poblacional.

Por su parte, la Memoria económica realiza una valoración general del coste que supone la implantación de la deducción prevista en el Proyecto y la financiación del mismo. Se prevé

que las medidas económicas supongan un coste económico total de 1.556,75 millones de euros. En cuanto a la financiación de este importe, el 80 por 100 del coste corresponde a la deducción impositiva y el 20 por 100 restante se imputará al Presupuesto de la Seguridad Social como prestaciones no contributivas.

El Informe de impacto de género valora la prioridad de la madre como beneficiaria de las deducciones previstas en el Proyecto y la basa en la especial vinculación de la maternidad con el nacimiento y adopción de un nuevo hijo. Prioridad que también se observa en la deducción por maternidad, a favor de personas dadas de alta en la Seguridad Social que tengan a cargo un menor de tres años. No obstante, el Proyecto contempla la posibilidad de cesión del cobro de la deducción o prestación por parte de la madre al otro progenitor.

El artículo 39 de la Constitución española ordena a los poderes públicos una protección adecuada a la familia, en los ámbitos social, económico y jurídico. Este mandato es un principio programático que se sitúa en la misma línea de otras declaraciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la Carta Social Europea.

Sobre esta base, dando cumplimiento al mandato constitucional, el Sistema de Seguridad Social contempla prestaciones económicas por hijo o menor acogido a cargo, cuya cuantía está en función de la edad y circunstancias de los hijos y prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer y sucesivos hijos y por parto múltiple. Estas prestaciones familiares se sis-

tematizaron y unificaron con el RD 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares a la Seguridad Social. Por su parte, la legislación fiscal regula también determinados beneficios, en relación con las cargas familiares, como son el «mínimo familiar» que se aplica para determinar la base imponible del IRPF, así como la deducción de la maternidad a favor de madres dadas de alta en la Seguridad Social que tengan a cargo un menor de tres años.

El Proyecto se refiere en su Memoria justificativa a la necesidad de complementar las prestaciones existentes e incrementar el apoyo a la familia, a la vista de las previsiones de envejecimiento de la población en España. En este sentido, el Proyecto pretende mejorar las condiciones de las familias en las que se producen nuevos nacimientos o adopciones estableciendo una nueva prestación por nacimiento o adopción de hijo. La prestación consiste en un pago único que tiene la finalidad de compensar en parte los gastos que ocasiona el nuevo hijo, en especial en la primera etapa de su vida y es compatible con la actual deducción por maternidad regulada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y con las prestaciones por hijo a cargo o por nacimiento o adopción de tercer o sucesivo hijos, así como con la correspondiente prestación por parto o adopción múltiples de la Seguridad Social.

La nueva prestación prevista en el Proyecto se configura en forma de dos modalidades de distinta naturaleza. De un lado, tiene el carácter de beneficio fiscal y minora la cuota diferencial del IRPF. De otro, y de forma subsidiaria, el pago adquiere la naturaleza de prestación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Ley objeto del presente dictamen regula la nueva prestación por nacimiento o adopción de hijo a través de cuatro artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, y cuatro disposiciones finales.

El objeto de la norma, que queda establecido en el artículo primero, es la regulación de una nueva deducción fiscal en el IRPF y de una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social por el nacimiento o adopción de hijos. El artículo segundo, relativo a los beneficiarios, atribuye tal condición a la madre en el caso de nacimiento de hijos. En el caso de adopción formalizada en territorio español, será beneficiaria la mujer en el caso de adoptantes de distinto sexo, la que determinen los adoptantes de común acuerdo si se trata de personas del mismo sexo, y el adoptante en caso de adopciones por personas solas. En el supuesto de fallecimiento del beneficiario sin que haya mediado solicitud de la prestación será beneficiario el otro progenitor o adoptante. Se establece como requisito necesario para ser beneficiario la residencia efectiva y continuada en territorio español durante al menos los dos años anteriores al nacimiento o adopción que, en el caso de los ciudadanos que carezcan de nacionalidad española, se determinará conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, los tratados internacionales y los convenios que se establezcan con el país de origen.

El artículo tercero fija el importe de la prestación en 2.500 euros por cada hijo nacido o adoptado, y establece una instrumentación doble de la ayuda. Para los beneficiarios que en el momento del nacimiento o adopción realicen una actividad por la que estén dados de alta en la Seguridad Social o mutualidad correspondiente, o hayan percibido en el periodo impositivo anterior rendimientos sujetos a retención o ingresos a cuenta o por los que hubieren realizado pagos fraccionados, la ayuda se instrumenta como deducción en la cuota del IRPF, si bien podrá percibirse de for-

ma anticipada. El resto de los beneficiarios tendrán derecho a una prestación no contributiva de la Seguridad Social por el mencionado importe.

El artículo cuatro establece que la solicitud de la percepción anticipada de la deducción del IRPF o de la prestación no contributiva de la Seguridad Social podrá realizarse desde la inscripción del descendiente en el Registro Civil, que tal solicitud implicará el consentimiento del interesado para la utilización de sus datos personales en relación con la gestión administrativa de la prestación y que el procedimiento y las condiciones para tener derecho a estas modalidades de percepción de la ayuda se determinarán por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La disposición adicional única determina la aplicación de la norma para los nacimientos o adopciones producidos a partir del 3 de julio de 2007. Por su parte, la disposición transitoria primera establece, para los contribuyentes del IRPF de Navarra y el País Vasco, la instrumentación de la ayuda en todos los casos como prestación no contributiva de la Seguridad Social en tanto no se introduzca la modalidad de deducción en la cuota en la normativa foral del IRPF. La disposición transitoria segunda otorga validez de solicitud a las comunicaciones de nacimientos y adopciones formuladas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

Por último, las disposiciones finales primera y segunda introducen las modificaciones legislativas necesarias para dar aplicación a la norma, tanto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, como en la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Con carácter previo a cualquier consideración sobre el texto remitido para dictamen, el CES debe expresar su desacuerdo con el procedimiento seguido en esta ocasión, ajeno por completo a las previsiones que rigen el funcionamiento de esta institución, conforme a la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Según lo establecido en dicha norma, cabe recordar que la función consultiva en materia socioeconómica y laboral que compete a este órgano se ejerce en relación con la actividad normativa del Gobierno en su tramitación previa a la presentación del Proyecto de Ley ante el Parlamento. El incumplimiento de la obligación del Gobierno de solicitar el dictamen preceptivo del CES en la fase pertinente del proceso de elaboración de una norma cuya especial trascendencia está fuera de toda duda, ha llevado a la Mesa del Congreso a solicitar del Gobierno que recabe del CES la emisión del dictamen. Todo lo anterior sitúa ahora a este organismo en la insólita tesitura de tener que responder de manera extemporánea a una solicitud de dictamen sobre un proyecto normativo que ya se encuentra en sede parlamentaria y cuando el Gobierno no puede tomar en consideración la opinión del CES. El Consejo se encuentra así en una posición institucional anómala, dado que la normativa reguladora no contempla la situación generada. Todo ello obliga a recordar la importancia de que el Gobierno cumpla con el trámite preceptivo de solicitar la opinión del Consejo Económico y Social sobre aquellos Anteproyectos de Leyes del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales, así como sobre los Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de dichas materias, tal y como reza el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991.

Pese al desacuerdo con el procedimiento, el CES ha decidido abordar la elaboración del pre-

sente dictamen, en consideración al interés mostrado por el Congreso de los Diputados así como por razón de la propia entidad de la medida. El Proyecto de Ley objeto del mismo establece la creación de una nueva prestación de carácter universal por nacimiento o adopción de hijo y representa el reconocimiento de las políticas de apoyo a las familias como un área de intervención pública prioritaria en los próximos años. Parece razonable reflexionar sobre la adecuación y eficacia de la medida en atención a los fines que persigue, en concreto, en su idoneidad para afrontar las tendencias actuales de baja natalidad y progresivo envejecimiento de la población, así como para favorecer la participación laboral de las mujeres. Es evidente que esta medida se presenta con carácter aislado, desvinculada de un marco global de apoyo a las familias que priorice la superación de las carencias actuales en servicios, equipamientos e infraestructuras de apoyo al cuidado de niños. Hay que recordar que, si bien se ha hecho un esfuerzo muy considerable en la escolarización de niños de tres a seis años, persiste un déficit importante en infraestructuras de apoyo a los cuidados de los menores de tres años, ámbito en el que España se encuentra lejos de alcanzar las metas fijadas en la cumbre de Barcelona para el año 2010 cifradas en el 33 por 100 de escolarización en esta primera etapa de educación infantil. Garantizar la provisión, la calidad y el acceso universal a servicios de este tipo subsanando las actuales carencias constituye, en opinión del CES, la medida más útil para la consecución de los objetivos de aumentar la participación laboral de las mujeres y la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras, al tiempo que contribuiría a la creación de empleo y a reforzar el componente redistributivo de las políticas sociales.

No hay que olvidar que en el campo de la protección social España se encuentra entre los países de la UE-25 que menor esfuerzo dedica a la función «familia e hijos»¹. Si bien en los últimos

¹ Según metodología SEEPROS.

años se ha asistido a algunos avances considerables en materia de protección social que repercuten indirectamente en el apoyo a las familias, especialmente la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, no es menos cierto que nuestro país sigue careciendo en estos momentos de una política integral en este ámbito. Tanto en la Declaración para el diálogo social de 2004 como en el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social de julio de 2006 los agentes sociales expresaron la necesidad de impulsar medidas en el ámbito de la protección de las familias. En el mismo sentido se han manifestado otras organizaciones sociales.

En consecuencia, el CES estima necesario abordar un debate social amplio, sosegado y desarrollado en un contexto lo más participativo posible, sobre el enfoque y las características que debe reunir una política estatal e integral de apoyo a las familias que aborde todas las dimensiones, situaciones y actuaciones posibles. En este marco, en el que es imprescindible priorizar, como se ha mencionado, la mejora de la dotación de equipamientos e infraestructuras de apoyo al cuidado de niños, cobraría mayor sentido la medida propuesta. A este respecto, el CES considera que el Gobierno debería elaborar un Libro Blanco sobre la protección de las familias en España, realizando un diagnóstico de la situación actual y evaluando las medidas y dispositivos existentes a fin de detectar las carencias y las vías de solución, todo ello desde una perspectiva comparada.

Unido a lo anterior, y al margen de las observaciones particulares que se hagan al articulado, al CES se le plantean ciertas dudas en cuanto a la configuración de la medida. En particular, llama la atención la articulación de la misma como una prestación social con una doble naturaleza: de un lado, como deducción fiscal y, de modo subsidiario, como una prestación de la Seguridad Social. Ello puede introducir elementos de complejidad e incluso ciertas disfunciones en su gestión. Este doble carácter, completamente novedoso en el sistema español de protección social, pudiera generar dificultades de encaje en el actual entramado de prestaciones sociales.

Además, la vigencia de sistemas de financiación diferenciados para las comunidades autónomas de régimen común y de régimen foral y, concretamente, la naturaleza de tributo compartido del IRPF en el caso de las primeras y de tributo propio en el caso de las segundas, ha obligado a articular dos esquemas distintos en relación con la percepción de la prestación, en función del lugar de residencia del beneficiario dentro del territorio español. Así, para los beneficiarios residentes en comunidades de régimen común, la percepción de la prestación se instrumenta, como ya se ha mencionado, a través de una minoración de la cuota diferencial del IRPF y, subsidiariamente, mediante una prestación no contributiva de la Seguridad Social. En cambio, tal y como estipula la disposición transitoria primera, todos los beneficiarios residentes en los territorios del País Vasco y Navarra tendrán derecho a la prestación no contributiva de la Seguridad Social, hasta tanto las normas forales no establezcan una deducción fiscal de naturaleza análoga a la regulada en el Proyecto.

A este respecto el CES considera, en primer lugar, que la norma debiera explicitar que el coste de financiación de la nueva medida corre íntegramente a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, bien por la vía de minorar la recaudación del IRPF exclusivamente en la parte que le corresponde al Estado, extremo que no queda suficientemente aclarado en el Proyecto, bien mediante un aumento del gasto del segmento no contributivo del Presupuesto de la Seguridad Social que se financia con impuestos estatales. En segundo lugar, y aun suponiendo que la medida no tenga incidencia en el presupuesto de ninguna comunidad autónoma, este Consejo estima que la propia coexistencia de estos dos heterogéneos sistemas de percepción de la ayuda introduce elementos de complejidad diferencial que, al menos, exigiría una mayor transparencia.

Por otra parte, el CES considera que la Memoria económica que acompaña al Proyecto presenta carencias que impiden calibrar adecuadamente el coste económico de la medida. En concreto, no se delimita el ámbito temporal al que aparece referido el coste proyectado, no se explicita el método empleado para estimar el ta-

maño del colectivo de madres potenciales ni se entiende la utilización de la tasa de fecundidad (denominada en la Memoria económica «tasa de descendencia media») cuando existen datos y proyecciones demográficas acerca del número de nacimientos, como tampoco se incluye previsión alguna del número de adopciones, ni se justifica la estimación del porcentaje del coste

que se financiará a través de la deducción impositiva.

Por último, este Consejo echa de menos la inclusión de una disposición que establezca la habilitación normativa del Estado para regular esta materia al amparo de lo dispuesto en la Constitución española.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Al artículo 2.2

En relación con el requisito exigido para tener derecho a la prestación de residencia efectiva y continuada en territorio español en los dos años previos al nacimiento o adopción, el CES quiere señalar la conveniencia de analizar con detenimiento el alcance e idoneidad del mismo en el supuesto de beneficiarios que ostenten la nacionalidad española y que, en los dos años previos al nacimiento o adopción, hubieren residido de manera temporal en el extranjero por razones de índole laboral u otras circunstancias.

A la disposición final primera, apartado dos

La reformulación del artículo 103 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio, necesaria para contemplar la nueva deducción en la regulación de la devolución del IRPF, prescinde de incluir los apartados 3, 4 y 5 del mencionado artículo en su redacción vigente, lo cual no puede interpretarse sino como una omisión involuntaria que debería subsanarse, a tenor de la importancia de las materias reguladas en los mismos.

V. CONCLUSIÓN

El CES considera adecuado remitir las conclusiones de este dictamen a las que se derivan de

lo expresado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 19 de septiembre de 2007