



## **Documento de trabajo SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES**

### **EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN LAS FAMILIAS. CUESTIONES FISCALES.**

**Raquel Álamo Cerrillo**

**SPCS Documento de trabajo 2022/1**

<https://www.uclm.es/es/cuenca/csociales/spcs>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autora:

Raquel Álamo Cerrillo

[Raquel.Alamo@uclm.es](mailto:Raquel.Alamo@uclm.es)

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectoras:

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/es/cuenca/csociales/spcs/>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

# EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN LAS FAMILIAS. CUESTIONES FISCALES

Raquel Álamo Cerrillo<sup>1</sup>

*Área de Economía política y Hacienda Pública. Facultad de Ciencias Sociales de  
Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha*

## RESUMEN

El presupuesto es el instrumento legal en el cual se realizan las estimaciones de ingresos que tendrá una Administración Pública, así como las autorizaciones de gasto para realizar durante un tiempo determinado. A su vez, constituye un instrumento de planificación de las políticas públicas con el fin de cumplir los objetivos del Estado. La importancia de la política fiscal adquiere una mayor importancia en situaciones económicas como la actual, caracterizada por una elevada inestabilidad económica, con previsiones macroeconómicas que reflejan un empeoramiento generalizado de la economía. Por ello, la utilización de la política fiscal, y, por tanto, del presupuesto, tiene un papel fundamental en las políticas públicas de un Estado. Aunque las mismas inciden sobre el conjunto de ciudadanos-contribuyentes, nos centraremos en aquellas cuestiones que inciden de manera más importante sobre las familias, ya que en tiempos de crisis económica las mismas pueden ser más vulnerables a los vaivenes de la economía.

**Palabras clave:** Presupuesto, familia, fiscalidad, deducciones

**Indicadores JEL:** H31, H60

---

<sup>1</sup> Raquel.Alamo@uclm.es

## **ABSTRACT**

The budget is the legal instrument in which the income estimates that a Public Administration will have are made, as well as the spending authorizations to carry out during a determined time. In turn, it constitutes an instrument for planning public policies in order to meet the objectives of the State. The importance of fiscal policy acquires greater importance in economic situations such as the current one, characterized by high economic instability, with macroeconomic forecasts that reflect a general worsening of the economy. For this reason, the use of fiscal policy, and, therefore, of the budget, has a fundamental role in the public policies of a State. Although they affect the group of citizens-taxpayers, we will focus on those issues that have a greater impact on families, since in times of economic crisis they may be more vulnerable to the ups and downs of the economy.

**Keywords:** Budget, family, taxation, deductions

**JEL codes:** H31, H60

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Presupuestos Generales del Estado -en adelante, PGE- son una herramienta fundamental de política fiscal, pues en ellos podemos encontrar las claves de la política económica que lleva a cabo una determinada jurisdicción. Así mismo, el análisis de éstos nos muestra las políticas de carácter social, incluidas aquellas de contenido fiscal, de las que van a ser beneficiarias los contribuyentes, especialmente los que forman una familia (unidad familiar en el ámbito de la fiscalidad).

Atendiendo al contexto de España, el análisis de los PGE para el año 2023 requiere en primer contextualizar la situación económica y social actual, puesto que las perspectivas macroeconómicas van a ser clave en el diseño del presupuesto. Así, el año 2022 se ha caracterizado por un importante deterioro de la economía mundial, consecuencia de las tensiones geopolíticas, principalmente el conflicto bélico entre Ucrania y Rusia, la crisis energética y la persistencia de altas tasas de inflación, así como la elevación de los tipos de interés. Todo ello, está teniendo una repercusión directa y negativa sobre el conjunto de los ciudadanos, especialmente sobre aquellas familias más vulnerables, que ven su renta disponible reducida de forma drástica. Además, las previsiones más recientes del FMI sugieren que en 2023 la desaceleración del crecimiento será generalizada<sup>2</sup>. Aunque el freno de la actividad económica está siendo más pronunciado en Europa debido a la guerra y la crisis energética.

A lo largo del presente trabajo, trataremos de exponer las cuestiones más relevantes de los PGE español para el año 2023. Para ello, se reflejará la evolución de las principales partidas de gasto y se presentarán las principales medidas de carácter fiscal introducidas en los Presupuestos para el próximo ejercicio económico. Aunque las mismas inciden sobre el conjunto de ciudadanos-contribuyentes, nos centraremos en aquellas cuestiones que inciden de manera más importante sobre las familias, ya que en tiempos de crisis económica las mismas pueden ser más vulnerables a los vaivenes de la economía. Finalmente, expondremos las principales conclusiones a las que hemos llegado con la elaboración del presente documento.

---

<sup>2</sup> Estados Unidos ha sido la primera gran economía en registrar una recesión técnica en 2022 que ha estado asociada en parte a un comportamiento muy errático de las cifras de existencias y de importaciones.

## 2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto es el instrumento legal en el cual se realizan las estimaciones de ingresos que tendrá una Administración Pública, así como las autorizaciones de gasto para realizar durante un tiempo determinado. A su vez, constituye un instrumento de planificación de las políticas públicas con el fin de cumplir los objetivos del Estado. Por tanto, constituye una importante herramienta de política fiscal. Además, el estudio y análisis de este nos proporciona una amplia visión del conjunto de políticas, tanto económicas como sociales, así como educativas o sanitarias, que se desarrollan en una determinada jurisdicción. El presupuesto como plan normativo de los entes públicos sirve para (Barea y Barea, 1990):

- a) efectuar la opción política de asignar los recursos escasos de la economía de un país entre sector público y sector privado, y,
- b) fijar los objetivos a alcanzar con los recursos asignados al sector público en relación con la producción de servicios colectivos, redistribuir la renta y estabilizar la demanda.

Ante la importancia de los PGE, es necesario que dispongamos de una normativa que nos indique los principios básicos que se han de seguir en su elaboración, así en el caso de España, la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 32, define los Presupuestos Generales del Estado como “la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”. Por tanto, los PGE son el documento en el que se recoge la previsión anual de los ingresos y gastos del sector público estatal, estando el marco jurídico constituido por tres normas<sup>3</sup>:

- La Constitución Española dedica su artículo 134 a regular los Presupuestos Generales del Estado.
- La Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre).
- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

---

<sup>3</sup> Este marco legal se completa con la Orden anual del Ministerio de Hacienda y Función Pública por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de Estado, y con otras disposiciones de menor rango que regulan diversos aspectos de la gestión presupuestaria.

Así, cada año la Ley de presupuestos concreta y delimita los ingresos y gastos de las entidades que integran el sector público estatal, ya que España es un estado descentralizado con tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. Y, tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales gozan de plena autonomía financiera para decidir y aprobar su propio presupuesto.

Los PGE han de buscar una senda de crecimiento económico, haciendo un uso adecuado de las herramientas fiscales que tienen a su disposición las Administraciones Públicas. Además, los mismos han de estar equilibrados. De hecho, España como Estado miembro de la UE forma parte del Pacto Presupuestario, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>4</sup> (PEC), firmado por 27 Estados miembros de la UE en 1997, donde se establece la “regla de oro” del equilibrio presupuestario, en la cual se preveía que el objetivo presupuestario a medio plazo requiere que las posiciones presupuestarias de los Estados miembros estuvieran próximas al equilibrio o con superávit. Para ello, los Estados miembros habían de cumplir la obligación de mantener su deuda pública por debajo del 60 % del PIB y el déficit público por debajo del 3 % del PIB. Todo, con el fin de que las finanzas públicas sean globalmente sostenibles.

El principio de estabilidad presupuestaria queda recogido en la legislación española en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 3, en el que establece que *la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.* Entendiendo por estabilidad presupuestaria que las Administraciones Públicas se encuentren en situación de equilibrio o superávit estructural.

Asimismo, la Constitución también fue modificada, reformando el artículo 135, con el fin de “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la UE y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de

---

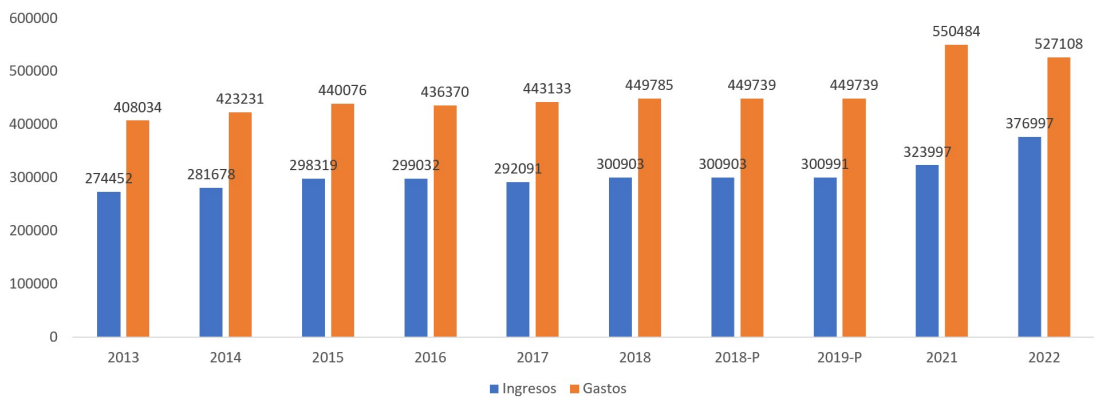
<sup>4</sup> El objetivo del Pacto de estabilidad y crecimiento es prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona del euro tras la entrada en vigor del euro. En definitiva, el Pacto está destinado a garantizar una gestión sana de la Hacienda Pública en la zona euro, con el fin de evitar que una política presupuestaria laxa de un Estado miembro penalice a los otros a través de los tipos de interés y así dar confianza a la estabilidad económica de esta zona. El objetivo del Pacto es garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados miembros de la zona del euro.



nuestro país”. Por tanto, el artículo 135 permite la existencia de déficits estructurales, siempre que los mismos no superen los márgenes establecidos por la UE, si bien dicha posibilidad queda restringida al Estado y a las Comunidades Autónomas, ya que las Corporaciones Locales han de presentar una situación de equilibrio presupuestario.

Sin embargo, la aplicación de la regla de oro, presupuesto equilibrado no ha sido así, si observamos el gráfico se ve que desde 2013, nos encontramos en situación de déficit. Eso sí cumpliendo lo establecido en el pacto de estabilidad y crecimiento firmado con la UE. Además, la irrupción de la pandemia sanitaria consecuencia de la Covid-19 dio lugar a una suspensión del PEC, ya que las finanzas públicas sufrieron un fuerte deterioro, y las reglas establecidas en la década de los noventa devenían obsoletas, ya que las mismas fueron establecidas en un periodo de crecimiento económico, situación que no coincidía con la realidad económica presente, así como con las perspectivas a corto plazo. Por tanto, se estableció un periodo de suspensión de este, que todavía se encuentra vigente, aunque algunos Estados miembros ya han solicitado su recuperación para el ejercicio económico 2023.

**GRÁFICO 1:** Presupuestos Generales del Estado Consolidados



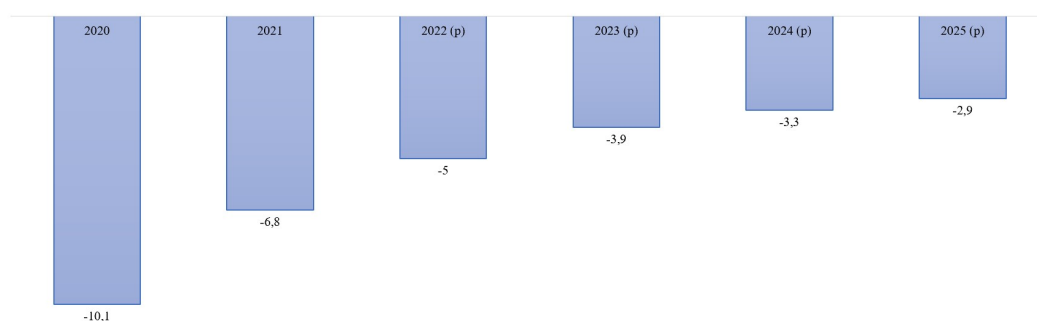
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023)

La reforma fiscal se hace necesaria, ya que si observamos la evolución de los presupuestos de España desde hace una década observamos, que a pesar de la vigencia de la “regla de oro”, existe un desequilibrio entre los ingresos y los gastos. Aunque atendiendo al Proyecto de Presupuestos Generales para el Estado de España para 2023 se espera una reducción del déficit hasta el 3,9% del PIB, hasta el 3,3 por ciento en 2024 y hasta el 2,9 por ciento en 2025, situándose así el déficit por debajo del límite del 3 por



ciento establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La reducción de la desviación presupuestaria se ha realizado atendiendo a las recomendaciones señaladas por las autoridades de la UE, con el fin de consolidar la recuperación económica y apoyar a las familias y empresas más vulnerables.

## GRÁFICO 2: Evolución y previsión del saldo fiscal de las Administraciones Públicas



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023)

La importancia de la política fiscal adquiere una mayor relevancia en situaciones económicas como la actual, caracterizada por una elevada inestabilidad económica. Por ello, la utilización de la política fiscal, y, por tanto, del presupuesto, tiene un papel fundamental en las políticas públicas de un Estado. El escenario que señala la AIREF (2022) establece que la economía española retomaría la senda de recuperación en la primavera del año 2023, recuperando los niveles de actividad previos a la pandemia a lo largo del primer trimestre del año 2024. Es por ello, que los gastos PGE para 2023 deben ir en la dirección de lograr el crecimiento económico y proteger a aquellos ciudadanos-contribuyentes más vulnerables. Así, podemos comprobar que 58,5% del gasto reflejado en los PGE va a ir destinado a gasto social.

Consecuencia del Covid-19, en la UE se ha puesto en marcha el denominado “Plan de Recuperación para Europa”, también conocido como los Fondos NextGeneration<sup>5</sup>. Se trata de un instrumento de carácter temporal concebido con el objetivo de impulsar la recuperación económica europea lastrada por la Covid-19, por lo

<sup>5</sup>Además del NextGenerationEU, el Consejo Europeo aprobó el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 para un total de 1,8 billones de euros incluyendo el MRR. Todo ello se suma a los 540.000 millones de euros en provisión de liquidez puesta en marcha en primavera de 2020 mediante tres instrumentos: a) SURE, cuyo objetivo es la protección de los trabajadores y del que España recibirá 21.000 millones de euros para financiar los ERTes, la prestación extraordinaria para autónomos y las incapacidades laborales derivadas de la pandemia; b) Fondo paneuropeo de garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI) orientado a fortalecer la solvencia de las empresas; c) Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) mediante la línea de crédito para los Estados miembros para gastos asociados a la pandemia.

que constituye el mayor paquete de estímulo llevado a cabo en Europa, integrado por 2.018 billones de euros a precios corrientes (a precios de 2018). Con estos fondos, la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y más resiliente a los cambios y retos del futuro.

En España, los mencionados fondos se han canalizado a través del “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, aprobado el 27 de abril de 2022, y se estructura entorno a cuatro transformaciones que han sido consideradas como fundamentales en el desarrollo de la política económica, siendo estas: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial. Si bien, estos cuatro ejes a su vez se subdividen en diez políticas concretas: 1) Agencia urbana y rural y lucha contra la despoblación, y desarrollo de la agricultura; 2) Infraestructuras y ecosistemas resilientes; 3) Transición energética justa e inclusiva; 4) Una administración para el siglo XXI; 5) Modernización y digitalización del tejido industrial de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora, 6) pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema nacional de Salud; 7) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; 8) Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; 9) Impulso de la industria de la cultura y el deporte, y, 10) Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Atendiendo a la política 10, modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible, es importante señalar que las medidas económicas y sociales ya adoptadas están permitiendo amortiguar el impacto de la emergencia sanitaria, aun así, estas tienen un importante coste fiscal. El aumento del gasto público y de la deuda pública resulta inevitable y está cubierto por los mecanismos extraordinarios de flexibilidad previstos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la sostenibilidad financiera a medio plazo requerirá, cuando se recupere un crecimiento lo suficientemente vigoroso, retomar la senda de reducción de los desequilibrios fiscales, sin poner con ello en riesgo la continuidad de las inversiones necesarias para que dicho crecimiento sea sostenible, mediante la recuperación, la transformación y resiliencia de la economía española. Por ello, se requiere la modernización del sistema fiscal abordando el análisis de las distintas figuras impositivas, las bonificaciones, y las prácticas fiscales internacionales.

### 3. INCIDENCIA FISCAL EN LAS FAMILIAS

Las decisiones de carácter económico y social que se adopten en los PGE tienen su reflejo en las familias a través de distintas políticas, si bien, uno de las herramientas que más se utiliza para la transmisión de los presupuestos a los ciudadanos contribuyentes son los tributos, que atendiendo al caso de las familias sería el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas -en adelante, IRPF-. El establecimiento de un impuesto personal sobre la renta de las personas físicas de carácter general, personal y progresivo se introdujo en España con la Ley 44/1978, de 8 de septiembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con la implantación de este impuesto, se configura uno de los principales impuestos del ordenamiento tributario español, con el que se hace efectivo el artículo 31 de la Constitución Española, en el que se exige la contribución de todos los ciudadanos “... al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”. Por ello, las familias contribuyen al sostenimiento del gasto público mediante la liquidación del IRPF, impuesto que se calcula atendiendo a las particularidades de cada familia, ya que se trata de un impuesto de carácter directo y personal, así como subjetivo. De forma que cada contribuyente, familia, liquidará el impuesto atendiendo a sus circunstancias personales y familiares, así como a su capacidad económica.

*Así, aunque la actual normativa del IRPF, la Ley 35/2006, establece que se trata de un tributo de carácter individual, reconoce la Unidad Familiar y la tributación conjunta en su artículo 82, tratándose de una opción voluntaria y no obligatoria. De forma que, cuando un matrimonio, cumpla con las normas reguladoras del matrimonio<sup>6</sup> en España, podrá optar por realizar la tributación conjunta o individual, sin que sea vinculante su decisión para futuras liquidaciones. En definitiva, las familias, podrán realizar una planificación fiscal, atendiendo tanto a su capacidad económica como a las características propias de su familia, no encontrándose en una situación de desventaja frente a otros sujetos pasivos del impuesto, con la misma renta y circunstancias familiares parecidas, pero no registradas civilmente como familias.*

---

<sup>6</sup> Actualmente el ordenamiento jurídico permite que el matrimonio se celebre entre personas de este o distinto sexo, con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que sea su composición. En consecuencia, los efectos del matrimonio son únicos en todos los ámbitos con independencia del sexo de los contrayentes.

Además de este importante cambio en la configuración del IRPF, la normativa también se ha adaptado a los distintos tipos de unidades familiares que encontramos actualmente en la sociedad española, ya que la Ley del IRPF recoge dos modalidades de unidad familiar. La primera de ellas, la unidad familiar biparental, integrada por los cónyuges no separados legalmente y, en caso de que hubiere los hijos menores<sup>7</sup>, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientemente de éstos, incluyendo también a los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada. Y, en segundo lugar, la unidad familiar monoparental, aquella integrada por el padre o la madre, así como la totalidad de los hijos que convivan con uno u otra y reúnan los requisitos señalados. En ningún caso, los ascendientes son considerados miembros de la unidad familiar, así como cualquier otra agrupación distinta de las mencionadas anteriormente. Además, ningún sujeto podrá formar parte de dos unidades familiares al mismo tiempo. A efectos de la liquidación del IRPF la determinación de los miembros de la unidad familiar se realizará atendiendo a la situación existente a la fecha de devengo del impuesto.

Por tanto, a pesar de ser un impuesto de naturaleza individual dónde el sujeto pasivo es una persona física, la normativa tributaria del IRPF establece la posibilidad de que dos o más personas –las que conforman la unidad familiar- tributen por el IRPF a través de una única liquidación del impuesto. En el caso de que se opte por la tributación conjunta hay que tener en cuenta, que el impuesto está configurado para realizarlo de manera individual, de forma que las tarifas de este, estatales y autonómicas, son las mismas que si se opta por la tributación individual. Esta circunstancia da lugar a que, atendiendo a la progresividad del impuesto, y en función de las características personales de cada unidad familiar, puede perjudicar o beneficiar a los sujetos pasivos. Así mismo, en la modalidad de tributación conjunta, no se puede duplicar el mínimo personal general, ni los mínimos personales incrementados por edad o discapacidad del contribuyente, hecho que no favorece la liquidación de manera conjunta. Únicamente, en el caso de optar por la tributación conjunta la unidad familiar podrá beneficiarse de la reducción establecida de 3.400€ por el concepto de tributación conjunta para unidades familiares biparentales y de 2.150€ para las unidades familiares monoparentales.

---

<sup>7</sup> Es indiferente la clase de filiación: todos los hijos, por adopción o por naturaleza, pueden formar parte de la unidad familiar. Sin embargo, no se incluyen los supuestos de acogimiento.

La unidad familiar puede obtener distintos tipos de rendimientos que habrán de ser integrados en la base imponible del IRPF para someterse a tributación, pudiendo identificar determinados beneficios o incentivos fiscales que pueden ser aplicados por estas. En ningún caso, debemos olvidar que el IRPF es un impuesto de carácter individual por lo que en el momento de liquidación de este ha de realizarse una individualización de rentas, a pesar de que se opte por la tributación conjunta, en función del origen o fuente de la renta, independientemente del régimen económico del matrimonio. Por ello, los rendimientos del trabajo y los rendimientos de actividades económicas serán atribuidos de manera exclusiva a quien los haya generado, los rendimientos del capital serán atribuidos a los titulares de estos, al igual que las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta. En cualquier caso, atendiendo a los Presupuestos Generales del Estado para 2023, para el periodo impositivo correspondiente al año 2022, se eleva el umbral inferior de la obligación de declarar de los perceptores de rendimientos del trabajo a 15.000€ (14.000€) anuales, en los siguientes casos:

- Cuando perciban pensiones compensatorias del cónyuge anualidades por alimentos diferentes de las previstas en el artículo 7 de la LIRPF.
- Cuando el pagador de los rendimientos del trabajo no esté obligado a retener de acuerdo a lo previsto reglamentariamente.
- Cuando se perciban rendimientos íntegros del trabajo sujetos a tipo fijo de retención.

Así mismo, establece una ampliación, para todos los contribuyentes de los rendimientos del trabajo, afectando, por tanto, a todas las familias, siempre y cuando los rendimientos netos del trabajo sean inferiores a 19,747,5€ (16.825€), y además no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500€. La reducción se realizará atendiendo a las siguientes cantidades:

- a) Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 14.047,5€ (13.115€): 6.498€ (5.565€)
- b) Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 14.047,5 € (13.115€) y 19.747,5€ (16.825€) menos el resultado de multiplicar por 1,14 (1,5) la diferencia entre el rendimiento del trabajo y 14.047,5€ (13.115€).

**TABLA 1:** Reducción por Rendimientos del Trabajo

RNT	18.000	16.000
2021	0	1.237,5
2022	1.992,15	4.272,15

Fuente: Artículo 20, Ley 35/2006.

Si bien, atendiendo a los Presupuestos Generales del Estado 2023, el IRPF y las familias, la novedad fiscal más relevante es la relativa a la deducción por maternidad, ya que se produce una ampliación del número de beneficiarias de la misma. Ya que la misma a partir de la liquidación del IRPF de 2022 beneficiará a las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de esta Ley, que en el momento del nacimiento del menor perciban prestaciones contributivas o asistenciales del sistema de protección de desempleo, o que en dicho momento o en cualquier otro momento posterior estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad con un periodo mínimo, en este último caso, de 30 días cotizados, podrán minorar la cuota diferencial de este Impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años<sup>8</sup>. Mientras que hasta los Presupuestos de 2023 esta deducción se limitaba a las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de esta Ley, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad.

En cualquier caso, el importe correspondiente a la deducción por maternidad no podrá superar los 1.200€ anuales o el importe de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada periodo impositivo realizadas por el contribuyente que tiene derecho a la deducción<sup>9</sup>. Además, a diferencia del resto de deducciones estatales y autonómicas, la deducción por maternidad podrá solicitarse por

---

<sup>8</sup> Siempre que durante dichos meses no se perciba por ninguno de los progenitores en relación dicho descendiente el complemento de ayuda para la infancia previsto en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

<sup>9</sup> Se computarán las cotizaciones y cuotas correspondientes a los meses en que el hijo genere derecho a la deducción y en los que se cumplan todos los requisitos para aplicarla.

anticipado<sup>10</sup> por cada uno de los meses en que estén dados de alta en la Seguridad Social o Mutualidad.

Además, desde el 1 de enero de 2018, la deducción por maternidad se puede incrementar de manera adicional por gastos de custodia en guardería o centros de educación infantil autorizados hasta en 1.000€ adicionales cuando el contribuyente que tenga derecho a la misma hubiera satisfecho gastos de custodia del hijo menor de tres años en guarderías o centros mencionados anteriormente. En este caso, no se puede solicitar de manera anticipada, sino que se tendrá que realizar su solicitud directamente en la liquidación del IRPF.

Los requisitos que se han de cumplir para tener derecho al citado incremento son los mismos que han de cumplirse para tener derecho a la aplicación de la deducción por maternidad, además de ser necesario que el contribuyente satisfaga en el periodo impositivo gastos de custodia del descendiente menor de tres años. Tienen la consideración de gastos de custodia las cantidades que cumplan las siguientes condiciones:

- Que sean satisfechas a guarderías o centros de educación infantil autorizados.
- Que se abonen los siguientes conceptos: preinscripción y matrícula, asistencia en horario general o ampliado y alimentación.
- Que su abono se corresponda a gastos que se hayan producido por meses completos.
- Que no tengan para el contribuyente la consideración de rendimientos del trabajo en especie.

En este caso, en el periodo impositivo en el que descendiente cumpla tres años, el incremento podrá seguir siendo de aplicación si incurre en los gastos anteriormente mencionados hasta que comience el segundo ciclo de educación infantil. La cuantía de la deducción podrá ser de hasta 83,33€ por cada mes en que concurren de forma simultánea los requisitos necesarios para su aplicación, con un máximo de 1.000€ anuales o la menor de las siguientes cantidades: a) las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social o Mutualidades de carácter alternativo devengadas en cada periodo

---

<sup>10</sup> La solicitud de abono anticipado de la deducción por maternidad se realiza a través del modelo 140 aprobado por la Orden EHA/394/2011, de 21 de febrero, así como también es de utilización para comunicar el incumplimiento de los requisitos.



impositivo con posterioridad al nacimiento, adopción, delegación de guarda para la convivencia preadoptiva o acogimiento o b) el importe anual total del gasto efectivo no subvencionado satisfecho en dicho periodo a la guardería o centro educativo autorizado.

Así mismo, en caso de cumplir los requisitos necesarios el contribuyente también se podrá aplicar la Deducción por familia numerosa o por personas con discapacidad a cargo. En este grupo de deducciones se establecen cinco deducciones que minorarán la cuota diferencial de forma similar a la deducción por maternidad, es decir, con independencia de que la cuota sea positiva o negativa y pudiendo solicitarse su abono anticipado, estas deducciones son:

- Deducción por cada descendiente con discapacidad.
- Deducción por cada ascendiente con discapacidad.
- Deducción por cónyuge no separado legalmente con discapacidad.
- Deducción por familia numerosa.
- Deducción por ascendiente, separado legalmente o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos.

Para poder aplicar cualquiera de las deducciones anteriores los contribuyentes habrán de percibir alguno de los siguientes rendimientos:

- Salarios o rendimientos de actividades económicas como consecuencia de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad, ya sea por cuenta ajena o propia.
- Percibir prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo.
- Pensiones abonadas por el Régimen general y los regímenes especiales de la Seguridad Social o por el Régimen de Clases Pasivas del Estado.
- Prestaciones análogas a las anteriores reconocidas a los profesionales no integrados en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos por las Mutualidades de previsión social que actúen como alternativa a la Seguridad Social.

Y también, como requisito adicional, en función de la deducción que quiera ser aplicada por el contribuyente, tendrán que concurrir las siguientes circunstancias:

- Por cada descendiente con discapacidad: tener derecho al mínimo por descendientes.
- Por cada ascendiente con discapacidad: tener derecho al mínimo por ascendientes.
- Por cónyuge no separado legalmente con discapacidad: el cónyuge con discapacidad no ha de obtener rentas, excluidas las exentas, superiores a 8.000€ ni generar derecho a deducción por ascendientes o descendientes.
- Por familia numerosa: los contribuyentes que sean un ascendiente, o un hermano huérfano de padre y madre, que formen parte de una familia numerosa conforme a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Por ser un ascendiente con dos hijos y cumplir todas y cada una de las siguientes condiciones:
  - o Estar separado legalmente o sin vínculo matrimonial.
  - o No tener derecho a percibir anualidades por alimentos por los hijos.
  - o Tener derechos por los hijos a la totalidad del mínimo por descendientes.

La cuantía máxima de deducción es de hasta 1.200€ anuales por cada descendiente, ascendiente o cónyuge con discapacidad a cargo, así como por ascendiente separado legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos y familia numerosa. Aunque en este último caso, la deducción se puede incrementar hasta 2.400€ anuales en el caso de familia numerosa de categoría especial, incrementándose hasta en 600€ anuales adicionales por cada uno de los hijos que formen parte de la familia numerosa que exceda el número mínimo de hijos exigidos para que dicha familia haya adquirido la condición de familia numerosa de categoría general o especial, según corresponda. Y la deducción se prorrateará a partes iguales cuando dos o más contribuyentes tengan derecho a la aplicación de la misma. Igualmente, la deducción se aplica de forma proporcional al número de meses en que se cumplen los requisitos que dan derecho a su aplicación. Siendo el límite de la deducción el importe de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades de carácter alternativo devengadas en cada periodo, teniendo en cuenta las siguientes reglas especiales en la aplicación del límite:

- Si el contribuyente tuviera derecho a la deducción respecto de varios ascendientes o descendientes con discapacidad, el citado límite se aplicará de forma independiente respecto de cada uno de ellos.
- En caso de familias numerosas de categoría especial, el incremento de un 100% de la deducción no se tendrá en cuenta a efectos del citado límite.
- Tampoco se tendrá en cuenta a efectos del límite, el incremento en 600€ anuales por cada uno de los hijos que formen parte de la familia numerosa que exceda del número de hijos exigido para que dicha familia haya adquirido la condición de familia numerosa de categoría general o especial.

Aquellos contribuyentes que perciban prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo, pensiones de la Seguridad Social o Clases Pasivas y prestaciones análogas no les será de aplicación el mencionado límite.

Existen incompatibilidades entre las siguientes deducciones:

- La deducción por cónyuge no separado legalmente y la deducción por descendientes y ascendientes con discapacidad respecto a la misma persona.
- La deducción por familia numerosa y la deducción por ascendiente, separado legalmente o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos.

Además, atendiendo a los Presupuestos Generales del Estado 2023 los requisitos de la familia numerosa monoparental serán menos estrictos, ya que todas las familias con un solo padre, madre o tutor y dos hijos podrán optar a los beneficios de ser familias numerosas.

#### **4. CONCLUSIONES**

El cuidado de las familias es fundamental para cualquier jurisdicción, más atendiendo a un contexto social caracterizado por una baja tasa de natalidad y una población envejecida, acompañada de una situación económica complicada, con una elevada tasa de inflación y unas perspectivas de crecimiento económico estancadas. Así, las familias, especialmente aquellas en situación más vulnerable, deben ser objeto de protección por parte de las Administraciones Públicas. Y, es aquí, donde los PGE tienen un papel muy importante, ya que son la herramienta más importante de cualquier Estado

para llevar a cabo cualquier política, pues en los mismos reflejan todos los gastos que se van a llevar a cabo en un ejercicio económico, así como la previsión de ingresos que va a tener lugar en ese mismo ejercicio.

Por tanto, las medidas fiscales que se adopten en beneficio de los contribuyentes van a tener su reflejo en los PGE. Atendiendo al IRPF, principal impuesto de carácter directo al que tiene que hacer gran parte de las familias observamos que para el ejercicio 2023 se han producido ciertas modificaciones en beneficio de las mismas, ya que se ha aumentado el umbral de renta para ser sujeto pasivo obligado a presentar la correspondiente autoliquidación, así como se ha incrementado la reducción por obtención de rendimientos del trabajo. Aunque quizá, la novedad fiscal más importante para las familias ha sido la referente a la deducción por maternidad, ya que hasta ahora sólo podían beneficiarse de la misma las madres trabajadoras, y con la modificación recogida en los PGE también podrán ser beneficiarias de la misma las madres que se encuentren en situación de desempleo, y reciban una prestación económica.

Si bien, a pesar de las novedades recogidas en los PGE, todas ellas de carácter beneficioso para las familias, no es menos cierto que las mismas tienen una incidencia muy reducida sobre las familias. No recogiendo, en lo que corresponde a cuestiones de carácter fiscal, ningún elemento de protección para las familias en situación de vulnerabilidad económica y social, consecuencia de la recesión económica que se está experimentando a nivel mundial.

## **REFERENCIAS**

AGENCIA TRIBUTARIA: <http://www.agenciatributaria.es/>

AIREF (2022). Informe sobre los Proyectos y líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas: Presupuestos Generales del Estado 2023, disponible en: *AIREF Informe Proyecto de Presupuestos Generales 2023* (13/12/2022).

BANCO DE ESPAÑA (2022). “La deuda de las Administraciones Públicas ascendió a 1.487 mm de euros en julio de 2022”, Nota de prensa estadística, disponible en: La deuda de las Administraciones Públicas ascendió a 1.487 mm de euros en (bde.es) (22/09/2023).

- BAREA TEJEIRO, J. y BAREA MATEO, M.T. (1990). “El presupuesto como instrumento de disciplina en el sector público”, *Economistas*, nº41, pp. 94-98.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 1978.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, disponible en: PAe - Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (administracionelectronica.gob.es) (31/10/2022).
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M. y LÓPEZ LÓPEZ, M.T. (2013). “El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI (2013), pp. 363-398.
- LEY 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de No Residentes y sobre el Patrimonio.
- MARTÍN CÁCERES, A.F. (2015). *La Familia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. España: Editorial Aranzadi.
- MARTÍNEZ OTERO, L. (2020). “Propuestas de reforma para fomenta la natalidad, la conciliación y la familia en el IRPF”, *Revista de Derecho UNED*; nº26.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022). *Presupuestos generales del Estado 2023. Proyecto*, disponible en: Presupuestos Generales del Estado (hacienda.gob.es) (28/10/2022).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022). *Estadísticas Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2022*, disponible en: 01 Presupuestos Generales del Estado Consolidados.pdf (hacienda.gob.es) (13/12/2022).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022). *El Ministerio de Hacienda presenta un paquete de medidas fiscales que incidirán en la justicia social y la eficiencia económica*, disponible en: 29-09-22-NP-Medidas-fiscales-2023.pdf (hacienda.gob.es) (13/10/2022).
- UNIÓN EUROPEA (2022). *Plan de Recuperación para Europa*, disponible en: Plan de recuperación para Europa | Comisión Europea (31/10/2022).