

ANÁLISIS DE UN RETROCESO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POLÍTICA FISCAL ESPAÑOLA (LEY 35/2006, DE 28 DE NOVIEMBRE)

Dra Paloma de Villota

Profesora Titular de Economía Política
Departamento de Economía Aplicada V
Universidad Complutense
Campus de Somosaguas
28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)
Tf: 34 91 3943033
pvillota@anit.es

Estas páginas versan sobre el aumento de la discriminación fiscal en la imposición sobre la renta desde el año 2007, utilizando como medida de evaluación el “índice de discriminación fiscal” elaborado por Villota, P. y Ferrari, I. en: Reflexiones sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas desde la perspectiva de género. Instituto de Estudios Fiscales 2005.

Aunque por primera vez en nuestro país la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas alude en su exposición de motivos a la discriminación por razón de sexo del impuesto sobre la renta, apartado II, párrafo 12. Con ello se refiere a la distorsión denunciada en repetidas ocasiones tanto por la Comisión Europea como por diversos estudios e informes de diferentes países de la OCDE que ponen de relieve el impacto negativo de la tributación familiar en la oferta laboral femenina. Por esta razón, la mayoría de los países en el ámbito de la Unión Europea han ido adoptado durante los últimos años la tributación individual con carácter obligatorio.

Pese a ello, la normativa actual, que entró en vigor el pasado primero de enero, mantiene vigente la situación actual que permite la tributación opcional con lo que persiste, e incluso aumenta la discriminación del segundo/a perceptor/a. Además de mantener la penalización fiscal contra las familias monoparentales (monomarentales en su mayoría) con respecto a las biparentales.

Introducción

En el año 2007, por primera vez en España, una Ley fiscal hace referencia a la discriminación de género en el Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, IRPF (Exposición de Motivos, apartado II, párrafo 12). En esta referencia se hace alusión a la distorsión, denunciada repetidas veces por la Comisión Europea tras la realización de diversos estudios en diferentes países de la OCDE, que pone de relieve cómo la tributación familiar puede afectar negativamente a la oferta laboral femenina. Por este motivo, la mayoría de los países en el ámbito de la Unión Europea han ido adoptando durante los últimos años la tributación individual con carácter obligatorio. A pesar de ello, esta nueva Ley sigue manteniendo “de momento la situación actual”, es decir, la tributación acumulada y, por tanto, la penalización fiscal del segundo/a perceptor/a.

El presente trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se expone brevemente cómo la Comisión Europea -hace más de veinticinco años- alertó a los países miembros sobre la distorsión a la que los sistemas de tributación familiar están expuestos. En el segundo apartado se ahonda en las recomendaciones de la Comisión Europea en dicho sentido, recogiendo las más sobresalientes. El tercero, entra de lleno en el análisis desde la perspectiva de género de la nueva Ley del IRPF utilizando como herramienta principal el índice de discriminación fiscal, junto con una breve descripción del mismo. El cuarto, pone de manifiesto cómo se mantiene la discriminación fiscal hacia las familias monoparentales (de las que más del 80% están encabezadas por mujeres, es decir son monomarentales) frente a

las biparentales y que el número de hijos e hijas, al igual que otras circunstancias familiares y personales (edad, convivencia con ascendientes, minusvalías, etc.), influyen en el grado de discriminación del/de la segundo/a perceptor/a. El quinto, reúne las principales conclusiones del estudio.

Antecedentes

Desde principios de los años ochenta, la Comisión Europea ha intentado conseguir la equidad de trato para hombres y mujeres en todos los campos de la política comunitaria. En este sentido, la Acción 6 del Nuevo Programa de Acción Comunitaria 1982-1985ⁱ llamaba la atención para que se tomaran medidas con el fin de corregir los efectos perjudiciales de la legislación fiscal en el mercado de trabajo, en particular a aquellos países Miembros en los que su sistema fiscal desincentivaba la permanencia de las mujeres casadas.

La Comisión Europea identificó diversos aspectos en que los sistemas fiscales producían un efecto negativo sobre las casadas. Entre ellos cabe destacar los siguientes: la agregación de las rentas en la unidad familiar, la transferencia a priori de reducciones y deducciones al cónyuge, la imposibilidad de que cada uno declare su propia renta, y el mantenimiento de la responsabilidad solidaria de los cónyuges. Este informe de 1981 concluye recomendando la tributación individual como elemento indispensable para conseguir la igualdad de trato de mujeres y hombres y anima a los Estados Miembros para que incluyan en su agenda la reforma del sistema fiscal.

Igualmente, la Comisión Europea, desde la difusión del Primer Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, ha venido señalando como uno de sus objetivos prioritarios la “individualización de los derechos sociales y fiscales” para permitir a “hombres y mujeres actuar como sujetos independientes a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar” y evitar así un trato discriminatorio por razón de sexo.

El estado de la cuestión

Entre los objetivos fijados por la Comisión Europea en el Cuarto Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000) se ha de destacar el número 3 encaminado a facilitar la conciliación del trabajo y la vida familiar de hombres y mujeres mediante el “fomento de la individualización de derechos” (objetivo 3,2), puntualizando que “la individualización afecta también a la neutralidad de la política fiscal en cuanto al sexo”ⁱⁱⁱ. En septiembre de 1997 el Parlamento Europeo subrayó a través de una Resolución que “la Comunidad está obligada en virtud del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a incorporar esa igualdad a todas sus políticas [...]”ⁱⁱⁱ. Más recientemente, el Consejo Europeo de Estocolmo instó al Consejo y a la Comisión a que informasen conjuntamente al Consejo Europeo de primavera de 2002 sobre la forma de aumentar la tasa de población activa. Las líneas maestras de actuación han quedado

plasmadas en informe de 24 de enero de 2002 titulado “*Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa*”^{iv} en el que se “aborda la cuestión de la participación en el mercado de trabajo siguiendo un enfoque basado en el ciclo vital —y que tiene en cuenta la diferente situación de hombres y mujeres— con el fin de determinar las tendencias subyacentes y, de este modo, elaborar las respuestas estratégicas más adecuadas para alterar tales tendencias”. Pero las causas de la inactividad son muy distintas según se trate de hombres o mujeres: para los primeros, la inactividad se debe principalmente a que o bien están completando su formación o bien ya se han jubilado antes de la edad obligatoria, mientras que para las mujeres el principal motivo es consecuencia de la gran dificultad en compaginar la vida laboral y familiar.

El informe señala como uno de los factores determinantes de la participación en el mercado de trabajo la “justa dosificación de los incentivos financieros”: la participación en el mercado laboral depende del equilibrio entre los ingresos del trabajo y las opciones existentes, así como de todos los costes asociados. La interacción entre los sistemas fiscales y de prestaciones sociales y los niveles de remuneración determinan la magnitud del desempleo y de la *trampa de la pobreza*. El efecto real sobre la oferta de mano de obra depende de la reacción individual de los agentes económicos ante la modificación de los incentivos^v. Pero hombres y mujeres no se comportan de igual manera ante las alteraciones de los sistemas de imposición y prestaciones sociales: los hombres de edad intermedia o los que tienen perspectivas de aumentar sus ingresos son menos sensibles a la evolución de los incentivos derivados de los sistemas de imposición y prestaciones sociales. Por el contrario, los miembros de las parejas en las que uno de ellos no trabaja (por lo general, la mujer) y las familias monoparentales (en su gran mayoría constituidas por mujeres) son los grupos más sensibles a los incentivos, en lo que respecta a la participación en el mercado de trabajo:

“Los desincentivos fiscales condicionan la decisión de participación de las mujeres, especialmente cuando se combinan con responsabilidades asistenciales y se tiene en cuenta la persistencia de las diferencias salariales entre los sexos, que pueden conllevar unos ingresos esperados inferiores”^{vi}.

El informe señala como una de sus “Iniciativas prioritarias” la “revisión específica de los sistemas de imposición y prestaciones”:

“Es urgente y prioritario que numerosos Estados miembros emprendan una extensa reforma de sus sistemas de imposición y prestaciones con objeto de corregir los efectos de incentivo de su combinación [...]”^{vii}

Como consecuencia de lo anterior, la gran mayoría de los países de la Unión Europea han ido adoptando medidas con el fin de minimizar los efectos perjudiciales de la fiscalidad sobre el acceso al mercado laboral de las mujeres casadas o con cargas familiares. Así, en la Europa de los quince han adoptado la tributación individual ocho de ellos, tres se rigen por el sistema opcional y cuatro mantienen la tributación familiar.

La nueva Ley 35/2006 del IRPF

En el caso de España, las autoridades fiscales han venido ignorando las recomendaciones de la Comisión Europea y se han aferrado a la tributación familiar, incluso a raíz de la Sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la tributación familiar obligatoria. No obstante, la redacción de la sentencia dejó la puerta abierta a la tributación opcional manteniéndose con ello la declaración conjunta y, por consiguiente, la discriminación fiscal de las mujeres casadas, cuando la familia opta por este sistema de tributación.

En las posteriores reformas de nuestro Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), llevadas a cabo en 1991 y 1998 respectivamente, se perdió la ocasión de haber acometido la individualización del impuesto. En la actualidad, quienes esperaban la oportunidad brindada por la reforma fiscal, anunciada por el gobierno socialista, han visto defraudadas sus esperanzas, al comprobar que la Ley 35/2006, recientemente aprobada por las Cortes, tampoco acomete dicha reforma. Aunque, reconoce su conveniencia al aludir en la exposición de motivos a la discriminación fiscal por razón de género:

“En esta consideración de las circunstancias personales y familiares cabe efectuar una mención a la opción por la tributación conjunta. La política de no discriminación por razón de género y razones de simplificación de la gestión del impuesto podrían justificar su revisión. No obstante se mantiene de momento el tratamiento actual para evitar numerosos perjudicados en los matrimonios en los que alguno de sus miembros no pueden acceder al mercado laboral, y por tanto obtiene rendimientos sólo uno de los cónyuges, como es el caso de determinados pensionistas con rentas de cuantía reducida.”

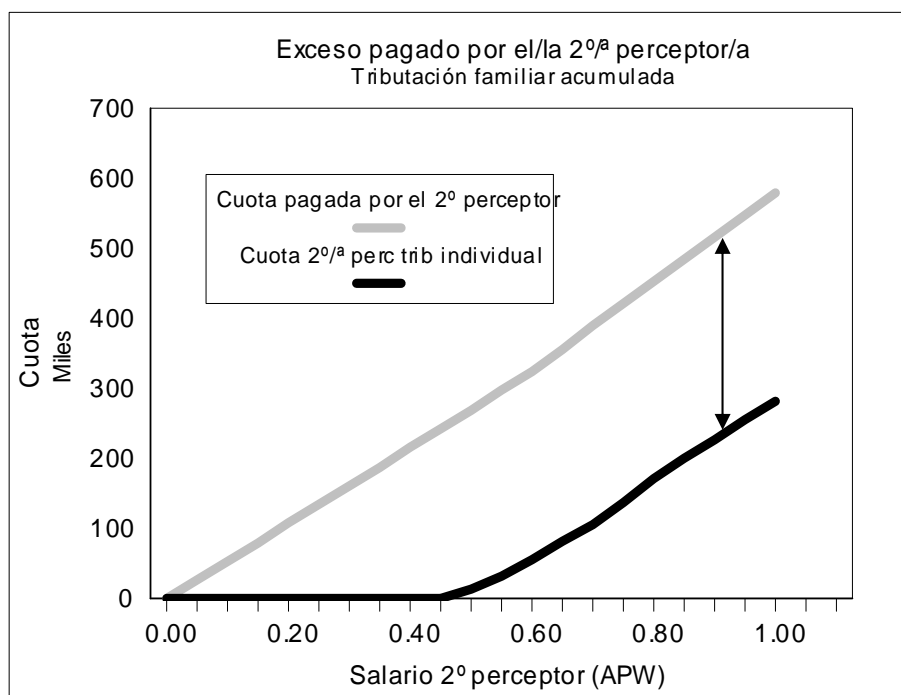
Pese a que cualquier análisis empírico evidencia la carencia de rigor de la justificación aducida, puesto que considerar -como causa justificativa de la no individualización obligatoria de la declaración del tributo- el posible perjuicio causado a unos/as cuantos/as contribuyentes (“determinados pensionistas con rentas de cuantía reducida”) supone ignorar el perjuicio de muchos más.

Por otra parte, una vez comentada esta nueva oportunidad perdida, cabe preguntarse si el diseño del futuro IRPF perjudicará en mayor o menor medida que el actual a los/as segundos/as perceptores. Para ello se ha utilizado el “índice de discriminación fiscal del segundo perceptor”, elaborado en estudios anteriores que permite la medición en una escala de 0 a 1 de discriminación del tributo^{viii}.

La penalización fiscal de las rentas obtenidas por el/la segundo/a perceptor/a puede ser expresada como el exceso de tributación pagado por éste/a contribuyente en comparación con el impuesto que debería pagar en caso de tributar individualmente, es decir,

Exceso = cuota impositiva del 2º perceptor/a – cuota 2º perceptor/a en tributación individual

El exceso de tributación en función de la renta obtenida por el/la segundo/a perceptor/a viene representado en el siguiente gráfico (el salario del primer/a perceptor/a se considera constante e igual a 1 APW)^{ix}:



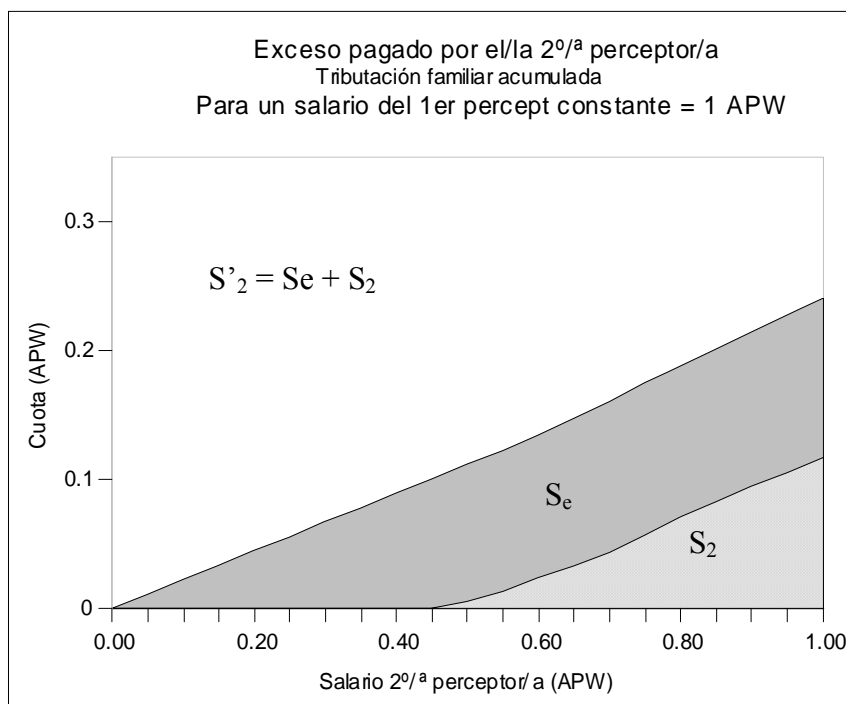
(Fuente: elaboración propia)

La línea gris representa la cuota pagada por el/la segundo/a perceptor/a de acuerdo con el salario obtenido, y la línea negra la cuota en el caso de tributar individualmente. La diferencia entre ambas expresa el exceso de tributación de este/a contribuyente.

Este exceso, expresado como proporción de la cuota individual, resulta ser

$$E = \frac{[\text{cuota imputada a 2º perceptor} - \text{cuota 2º perceptor en tributación individual}]}{[\text{cuota 2º perceptor en tributación individual}]}$$

De esta manera, el exceso de tributación soportado por e/la segundo/a perceptor/a en la tributación acumulada queda reflejado en el área encerrada entre las curvas representativas de las cuotas efectiva e individual (área S_e), tal y como se muestra en el siguiente gráfico:



Si no existiera exceso de tributación, ambas curvas se confundirían y el área S_e sería cero. De esta forma, en la medida que aparece la discriminación fiscal, ésta queda reflejada en el área encerrada entre ambas curvas.

La relación entre el área S_e (exceso de tributación) y el área marcada por la curva representativa de la cuota de/de la segundo/a perceptor/a en tributación individual S_2 permite la medición del grado de discriminación sufrida por este/a contribuyente:

$$I = S_e / S_2$$

El valor mínimo que puede tomar el cociente anterior 0 y correspondería a aquellos casos en los que no existe exceso de tributación (pues $S_e = 0$). Por el contrario, conforme aumente la discriminación fiscal mayor será el valor alcanzado por el mismo.

Con el fin de tener un índice cuyos valores oscilen entre 0 y 1, se transforma el índice mediante la expresión

$$I' = I / (I + 1)$$

Que al sustituir I por su valor queda de la siguiente forma:

$$I' = S_e / S'_2$$

Que representa la relación entre el área correspondiente al exceso de tributación pagado por el/la segundo/a perceptor/a y el área correspondiente a la tributación efectiva de este/a contribuyente.

De esta forma, el índice calculado oscilará entre los valores extremos de 0 y 1; cero cuando el área S_e sea nula, es decir cuando no exista exceso de tributación, o dicho de otra manera, cuando el impuesto personal no discrimine al/a la segundo/a perceptor/a; y 1 cuando el área S_e sea igual a S'_2 lo que significa que no es posible la tributación individual. Por tanto, el valor cero corresponde a una ausencia total de penalización fiscal y el valor 1, cuando ésta sea máxima.

En el caso de la Unión Europea, es posible hallar casos bastante extremos; por ejemplo, Suecia y Finlandia tienen un índice de valor 0 (por ser sistemas totalmente individualizados) e Irlanda presenta el valor más elevado de los países aquí analizados, superior al 0,8, lo que parece aconsejar la necesidad de optar por la tributación conjunta con acumulación de rentas incluso para salarios inferiores a una determinada cuantía (1 APW). No obstante, es necesario tener en consideración que no todos los sistemas fiscales individualizados presentan un índice igual a 0, puesto que la mayoría de ellos persiste, en mayor o menor medida, cierto grado de penalización fiscal hacia el/la segundo/a perceptora como consecuencia de autorizar la permuta de reducciones, deducciones, renta, etc., entre ambos cónyuges.

En el caso español, el índice aquí obtenido resulta ser de los más elevados de la Unión Europea, dado que la opción de la tributación familiar viene aparejada con la acumulación de rentas. Y como consecuencia de ello, el IRPF, diseñado en la Ley 40/1998, presenta un índice del 0,743, el segundo más elevado entre los países analizados, como pone de relieve la tabla adjunta^x:

	Índice de discriminación Fiscal (1999)
<u>País</u>	
Suecia	0.000
Finlandia	0.000
Reino Unido	0.070
Italia	0.229
Dinamarca	0.304
Alemania	0.562
Austria	0.404
Bélgica	0.428
Portugal	0.495
Francia	0.540
España	0.743
Irlanda	0.878

(Fuente: elaboración propia)

Evolución del índice de discriminación en las reformas del IRPF

Desde una perspectiva de género, vamos a realizar en este apartado si, como consecuencia de las últimas reformas, el IRPF español ha evolucionado hacia un tratamiento más favorable para el segundo/a perceptor/a cuando se opta por la declaración conjunta. Para ello se calcula el índice de discriminación fiscal para los parámetros del IRPF aplicables en cada ejercicio fiscal desde la reforma de la Ley 40/1998, cuyos resultados se ofrecen en la tabla adjunta a continuación:

<u>Ejercicio fiscal</u>	<u>Indice</u>
Ley 40/1998 (1999)	0.743
Ley 46/2002 (2003)	0.727
Ley 46/2002 (2006)	0.685
Ley 35/2006 (2007)	0.718

(Fuente: elaboración propia)

En el ejercicio 1999, primer año de vigencia de la reforma introducida por la Ley 40/1998, el índice alcanzó el valor de 0.743, como se ha visto en el apartado anterior. Posteriormente, en el año 2003 entró en vigor la reforma parcial del IRPF, introducida por la Ley 46/2002 que modificó, entre otras cosas, la tarifa del impuesto rebajando los tipos marginales mínimo (del 18% al 15%) y máximo (del 48% al 45%, al eliminar el último tramo de la tarifa) a la vez que aumentó el tamaño de los tramos de la tarifa, lo que afectó, disminuyendo, a la progresividad del tributo, y elevó el índice de penalización fiscal a un valor de 0,727. Pero, para el ejercicio correspondiente al año 2006, al mantenerse los parámetros establecidos por la Ley 46/2002, y deflactar los tramos de la escala de gravamen un 4%, para corregir el efecto de la inflación, disminuirá el valor del índice hasta el 0,685. Esta tendencia decreciente, observada en los últimos años, quebrará con la reciente Ley, pues el índice ascenderá hasta 0,718, sin alcanzar el valor de 0,743, máximo del periodo observado^{xi}.

El análisis de este incremento no deja de ser complejo pues la nueva Ley altera la estructura del cálculo de la base liquidable. No sólo cambia los tipos y los tramos de la escala de gravamen sino también el efecto en la cuota íntegra del mínimo personal y familiar que queda sujeto al tipo marginal más bajo de la tarifa (que a su vez se incrementa del 15% al 18%) en lugar de al máximo correspondiente a la unidad contributiva, como ocurría anteriormente. Estos son los principales motivos del aumento de la penalización del/de la segundo/a perceptor/a. Recuérdese que toda reforma de la escala de gravamen en la que se aumenten los tipos marginales inferiores afecta a todos los contribuyentes pero en mayor proporción a aquellos/as que se sitúan en los primeros tramos de la tarifa que, como se puso de manifiesto en otros trabajos, son mayoritariamente las mujeres (Villota y Ferrari, 2004). De esta manera, esta nueva Ley representa un retroceso desde el punto de vista de género, a pesar que el legislador es consciente de de ello, como se desprende de la Exposición de Motivos cuyo párrafo se ha comentado previamente.

Para apreciar con más detalle las consecuencias de las modificaciones comentadas, se puede descomponer, en la tabla incluida a continuación, el índice en sus dos factores S_e (área encerrada por la curva representativa del exceso de gravamen) y S'_2 (área encerrada por la curva representativa de la cuota devengada por los ingresos del/de la segundo/a perceptor/a);

<u>Normativa</u>	<u>Indice</u>	<u>S_e</u>	<u>S'₂</u>	<u>S₂=S_e-S'₂</u>
Ley 46/2002 (2006)	0.685	1586	2315	729
Ley 35/2006 (2007)	0.718	1666	2321	655

(Fuente: elaboración propia)

La información anterior permite observar un crecimiento del área S_e, lo que se debe interpretar como un aumento del exceso de tributación en la nueva Ley, soportado por el/la segundo/a perceptor/a para rentas inferiores a 1 APW (19.096,15€), mientras que el área S'₂ casi permanece invariable, es decir, la tributación efectiva de este/a contribuyente permanece bastante estable respecto a la situación anterior. Por consiguiente, el valor del índice aumenta con la nueva normativa.

Otro factor de gran incidencia en la discriminación de las mujeres casadas que se incrementa (al hacerlo su cuantía) es la reducción por trabajo. Esta reducción se aplica a aquellos/as contribuyentes que obtengan rendimientos de trabajo dependiente que, en caso de tributación familiar se debe aplicar para el conjunto de rendimientos de trabajo obtenidos por ambos cónyuges, como se desprende del artículo 84.1 y 2 de la Ley (idéntico al artículo 86.1 y 2 del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas):

1. En la tributación conjunta serán aplicables las reglas generales del impuesto sobre determinación de la renta de los contribuyentes, determinación de las bases imponible y liquidable y determinación de la deuda tributaria, con las especialidades que se fijan en los apartados siguientes.
2. Los importes y límites cuantitativos establecidos a efectos de la tributación individual, se aplicarán en idéntica cuantía en la tributación conjunta, sin que proceda su elevación o multiplicación en función del número de miembros de la unidad familiar.”

El efecto de esta norma sobre el/la segundo/a perceptor/a es nefasto al absorber esta reducción (total o parcialmente) el/la primer/a perceptor/a pues al acceder al mercado laboral el /la segundo/a no se le permite reducir de su salario la parte de la misma empleada por su cónyuge. De esta manera, en la Ley, cuando el/la perceptor/a principal obtenga un salario superior a 13.000€ (o sea el 68% del APW de 2006) al acceder su cónyuge al mercado laboral no puede disfrutar de esta reducción, motivo por el cual aumenta la penalización impositiva hacia el segundo/a perceptor/a.

La penalización fiscal según el tipo de familia

Otro parámetro que colabora fuertemente a la discriminación del/la segundo/a perceptor/a es la reducción de la base imponible por importe de 3.400€ cuando se opta por la tributación familiar (artículo 84.2.3º de la Ley), que podría denominarse “reducción por matrimonio o convivencia” y que es claramente un reconocimiento a favor de la familia tradicional, pues las familias monoparentales solo pueden aplicarse 2.150€.

En el caso del IRPF español, así como en otros impuestos personales europeos, el valor del índice de discriminación fiscal varía con el número de hijos/as, al estar determinada la cuantificación de la base imponible por la conjunción de diferentes factores: nivel de renta, edad del contribuyente, composición familiar, personas dependientes, etc. (Villota y Ferrari 2004)^{xii}. Los valores obtenidos para una familia con dos hijos/as (con un/a menor de tres años) es el siguiente:

Índice de discriminación fiscal según la composición familiar

<u>Normativa</u>	<u>0 hijos/as</u>	<u>2 hijos/as</u>
Ley 40/1998 (1999)	0.743	0.815
Ley 46/2002 (2003)	0.727	0.816
Ley 46/2002 (2006)	0.685	0.780
Ley 35/2006 (2007)	0.718	0.836

(Fuente: elaboración propia)

Se observa que los valores del índice aumentan con el número de hijos/as aunque no en la misma proporción. Es de destacar la escasa diferencia entre los valores calculados para la Ley 40/1998 y la Ley 46/2002 cuya razón se encuentra en el fuerte aumento de los mínimos familiares entre 1999 y 2003. No obstante, es posible apreciar que la legislación del IRPF más discriminatoria es la que acaba de entrar en vigor en enero de 2007.

La penalización fiscal a las familias monoparentales

Como es harto conocido, el sistema tributario español, tal y como se configura en la actualidad, tiene su origen en la Ley 40/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, con la que arrancó una reforma en profundidad como nunca había ocurrido en nuestro país. Una de las primeras figuras impositivas que alumbró la reforma fue el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas articulado en la Ley 44/1978. En esta norma, se configura el impuesto como un tributo sintético en el que todas las rentas, independientemente de su origen, quedan gravadas por la misma escala de gravamen, y familiar, en el que la familia se considera el centro de imputación de todas las rentas. La Ley consideraba dos tipos de familia: las biparentales y las monoparentales, y afirmaba al respecto:

“Constituye la unidad familiar:

- 1) Los cónyuges y, si los hubiese, los hijos menores legítimos, legitimados, naturales reconocidos y los adoptados, estén o no emancipados, con excepción de los que con el consentimiento de los padres vivan independientemente de éstos.
- 2) En los casos de nulidad, disolución del matrimonio o separación judicial, el cónyuge y los hijos que, cumpliendo cualquiera de las condiciones a que se refiere el número anterior, estén confiados a su cuidado.
- 3) El padre o madre solteros y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere el anterior apartado 1) y estén confiados a su cuidado.”

El tratamiento fiscal de ambas formas de familias era idéntico al estar sometidas a la misma escala de gravamen sin reducción o deducción alguna. Por consiguiente no se estableció discriminación alguna entre ellas.

Años después, se producirá un punto de inflexión con el cambio radical en la tributación personal, marcado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989. En ella se consideró que varios artículos del entonces vigente IRPF eran inconstitucionales al argumentar que la declaración familiar obligatoria se apartaba del espíritu de la carta Magna. Como consecuencia de ello, se iniciará un proceso de profunda reforma del Impuesto, cuya redacción definitiva se plasmó en la Ley 18/1991, de 6 de junio, introduciendo en nuestra legislación fiscal la tributación opcional, vigente en la actualidad.

La opción ofrecida al contribuyente fue la tributación individual o familiar, manteniendo esta última todas las características de la declaración conjunta anterior: acumulación de rentas, responsabilidad subsidiaria de ambos cónyuges, etc. Al igual que la misma tipología familiar:

“Constituyen modalidades de unidad familiar, las siguientes:

La integrada por los cónyuges no separados legalmente, y si los hubiere:

Los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos.

Los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada.

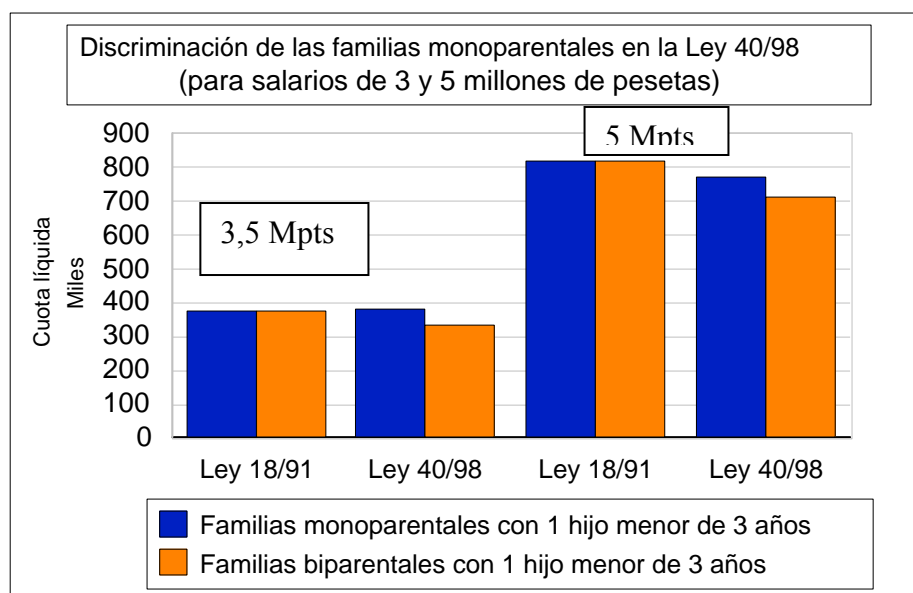
La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior^{xiii}.”

Para atraer contribuyentes hacia esta forma de declaración, se exigía la aplicación de una escala de gravamen distinta para cada caso, siendo más reducida la familiar. Y la tributación seguía siendo la misma para familias monoparentales y biparentales.

El IRPF, regulado por la Ley 18/1991, sufrió pocas alteraciones hasta la reforma del impuesto por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, que modelará un tributo con menores rasgos progresivos al consolidar su carácter dual (en la que no todas las rentas quedan igualmente sujetas a la misma escala de gravamen), transformar las deducciones en cuota en reducciones en base imponible, reducir los tipos impositivos, en especial los marginales superiores, etc. Otra novedad a resaltar es el trato discriminatorio otorgado, desde entonces, a las familias monoparentales frente a las biparentales.

La gran diferencia con la Ley anterior (18/1991) radica en que, previamente las familias monoparentales aplicaban, para calcular la cuota del impuesto, la misma escala de tributación conjunta que las unidades familiares biparentales, mientras que en la Ley 40/1998 el mínimo personal de las monoparentales se reduce a 900.000 pesetas (5.409€) en lugar de 1.100.000 pesetas (6.611€) de las biparentales. Este cambio de criterio supone un agravio comparativo para las aproximadamente 285.500 familias monoparentales que declararon en el año 1996 al no poder seguir gozando por más tiempo de la misma reducción impositiva que las biparentales.

El gráfico incluido a continuación, considerando dos niveles de ingresos distintos, refleja esta penalización. En el ejemplo aquí barajado, se compara a familias monoparentales y biparentales con un/a hijo/a menor de tres años y dos niveles salariales distintos (brutos) de 3,5 y 5 millones de pesetas (21.035€ y 30.050€) respectivamente, siendo posible apreciar cómo el trato a las mismas en la Ley 18/1991 es neutral ante cualquier tipo de familia, mientras que la Ley 40/1998 perjudica claramente a las encabezadas por un solo progenitor. Si se considera que disponen de un salario bruto de 3.500.000 pesetas, ambas familias deberán abonar la misma cantidad (337.376 pesetas^{xiv}), de acuerdo con la normativa de la Ley 19/1991, manteniendo un trato paritario para un salario de 5.000.000 pesetas pues la cuota líquida es de 817.560 pesetas (primer y tercer grupo de barras del gráfico); por el contrario, no ocurre lo mismo con la nueva Ley del IRPF, pues las familias monoparentales quedan sujetas a un mayor gravamen que las familias biparentales: 14% y 8% para salarios de 3.500.000 y 5.000.000 de pesetas respectivamente.

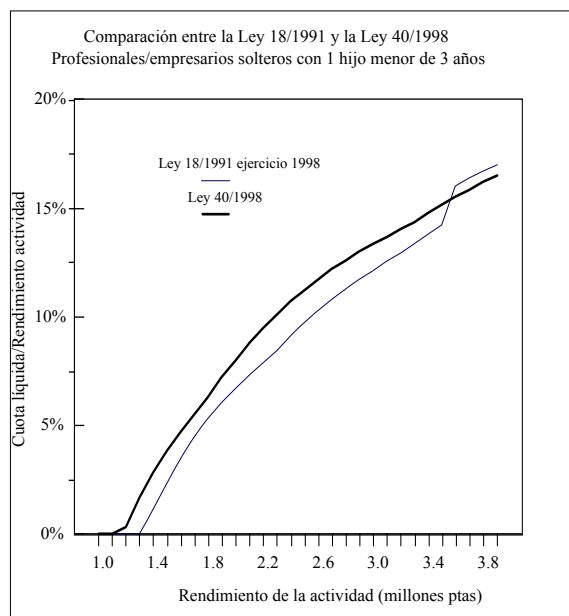
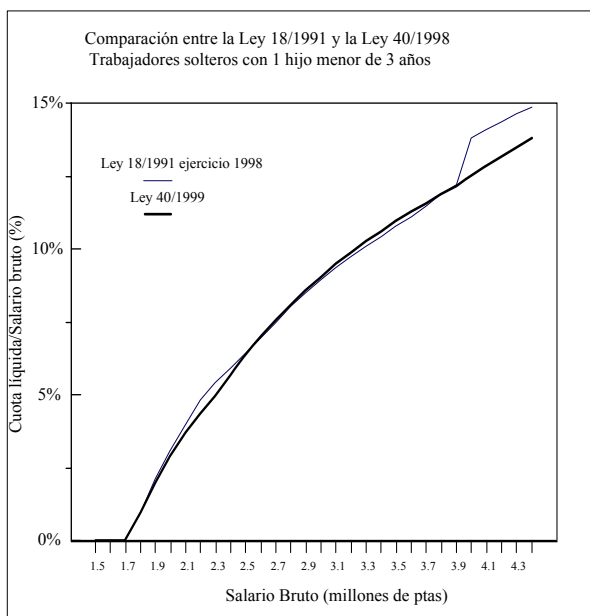


El gráfico anterior, permite observar no sólo una discriminación hacia las familias monoparentales en la Ley 40/1998 sino también una pérdida real de capacidad adquisitiva, consecuencia de un mayor gravamen, en las familias monoparentales con salarios iguales o inferiores a 3.500.000 pesetas. Pues, el establecimiento de unos mínimos personales y familiares (de efecto similar al tramo exento de la tarifa de la Ley 18/1991: primeras 467.000 pesetas y 901.000 pesetas en la tributación individual y conjunta), junto con la transformación de las deducciones personales y familiares de la cuota en reducciones de la base y pérdida de otras, da como resultado que el nuevo impuesto perjudique a un conjunto importante de contribuyentes: los padres y madres solteros/as, viudos/as o divorciados/as con un/a hijo/a a cargo, menor de tres años, que trabajen fuera del hogar y que obtengan unas remuneraciones por trabajo personal entre 2.750.000 pesetas y 3.500.000 pesetas. Estas características parecen encontrarse en unas diez mil familias, situadas en los tramos más bajos del impuesto.

Este efecto perjudicial sobre las familias monoparentales con un/a hijo/a se origina también como consecuencia de la sustitución de la deducción anterior en cuota "por el cuidado de

niños" por otra reducción en base por "cada descendiente a cargo menor de 3 años", poniéndose de manifiesto con ello, una vez más, que las deducciones en cuota benefician en mayor medida a los contribuyentes de rentas bajas al tratarse de cuantías fijas e independientes del nivel de ingresos, mientras que las reducciones de la base benefician a quienes detentan mayores ingresos.

Los dos gráficos, insertos a continuación, muestran la pérdida de ingresos sufrida este colectivo de contribuyentes. El primero explicita que en los tramos inferiores del impuesto existen niveles salariales para los que la combinación del trato discriminatorio hacia las familias monoparentales, la sustitución de la deducción por hijo/a en la cuota por otra en la base del tributo y la pérdida de la deducción por guardería no se compensan por la disminución de la tarifa, el establecimiento del mínimo personal (900.000 pesetas en el presente caso que, además, es ligeramente inferior al mínimo de la escala conjunta de la Ley 18/1991 de 901.000 pesetas, aplicable en el año 1998) y familiar. Esta pérdida la van a sufrir en mayor medida las familias monoparentales en las que el ingreso procede de actividades profesionales y empresariales^{xv}, como representa el segundo gráfico. Para estos/as contribuyentes la reforma aumentó su tributación en una cuantía considerable que, en ocasiones, se tradujo en un aumento del 145%.



(Fuente: elaboración propia)

Esta distorsión impositiva fue corregida cuatro años después en la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque mantuvo la discriminación de las familias monoparentales frente a las biparentales.

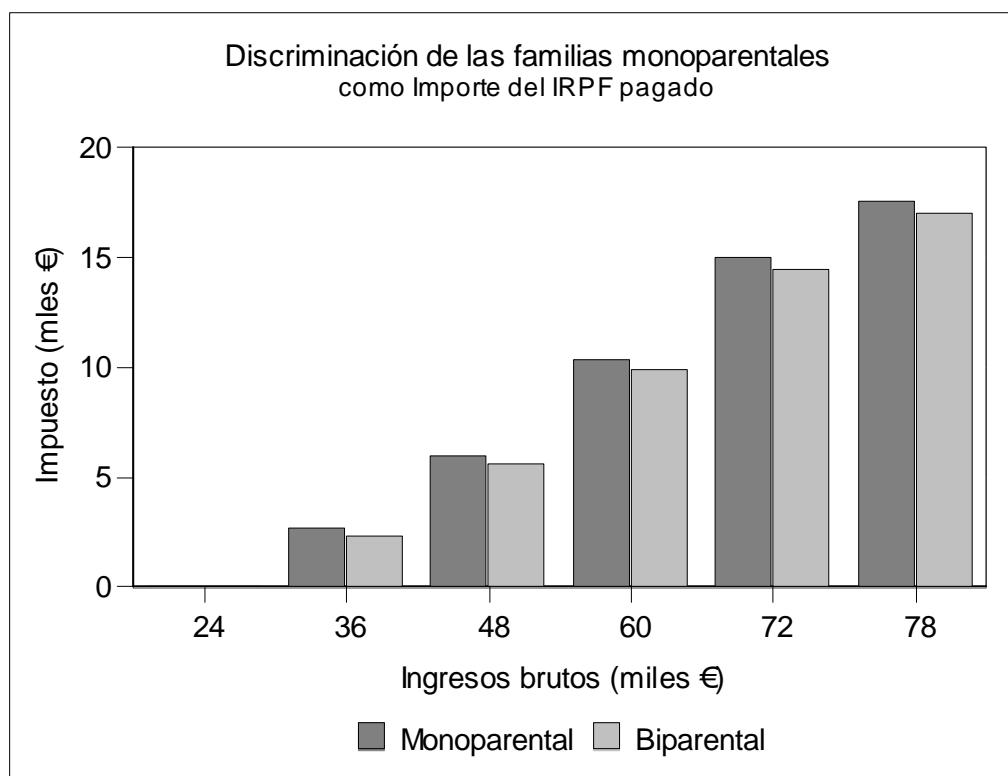
La reciente reforma del IRPF por la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, no ha supuesto grandes cambios en la evolución seguida durante los últimos años por el impuesto personal pues mantiene su carácter dual, reduce los tipos marginales superiores y mantiene la discriminación de las familias monoparentales, por el efecto de la reducción fijada por tipo de familia, recogida en el artículo 84.2 que dice textualmente:

“3.º En la primera de las modalidades de unidad familiar del artículo 82 de esta ley [familia biparental], la base imponible, con carácter previo a las reducciones [...], se reducirá en 3.400 euros anuales [...].

4.º En la segunda de las modalidades de unidad familiar del artículo 82 de esta ley [familia monoparental], la base imponible, con carácter previo a las reducciones [...], se reducirá en 2.150 euros anuales [...].”

La reducción por tipo de familia no forma parte de los mínimos exentos, que no disminuyen, como lo hacían anteriormente, la base imponible. Como consecuencia de este cambio, el efecto de este beneficio fiscal (por tipo de familia) aumenta con la renta, de acuerdo con el tipo marginal máximo de la unidad familiar contributiva.

Por tanto, el nuevo IRPF mantiene la discriminación sufrida por las familias monoparentales en comparación con las biparentales, como muestran el cuadro y gráficos siguientes:



Importe del IRPF pagado por las familias monoparentales y biparentales con 1 hijo/a menor de 3 años para distintos niveles de ingresos
(cifras en euros)

Ingresos brutos (€)	24 000	36 000	48 000	60 000	72 000	78 000
Monoparental	0.00	2 719.60	5 999.66	10 377.07	15 015.34	17 595.34
Biparental	0.00	2 369.60	5 649.66	9 914.57	14 477.84	17 057.84

(Fuente: elaboración propia)

Se recuerda, que en el nuevo texto legislativo, los restantes beneficios fiscales para adecuar el impuesto a las circunstancias personales y familiares del contribuyente (mínimos personales, familiares, ascendientes y descendientes, discapacidad, etc.), vienen a resultar equivalentes a deducciones de la cuota íntegra, dado que en la mecánica de liquidación del tributo, se les debe aplicar el tipo mínimo de la escala de gravamen y, por tanto, estos beneficios o gastos fiscales resultan independientes del nivel de renta del contribuyente^{xvi}.

Conclusiones

La Comisión Europea desde hace años ha venido señalando como uno de sus objetivos prioritarios la “individualización de los derechos sociales y fiscales” para permitir a hombres y mujeres actuar como sujetos independientes a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar y evitar así un trato discriminatorio por razón de sexo. El sistema fiscal constituye una barrera para lograr esta igualdad de trato y ha instado a los países miembros a reformar sus sistemas fiscales en aras a implantar un impuesto personal individual.

La aplicación del “índice de discriminación fiscal” revela que el IRPF español es uno de los tributos que discrimina más en contra del/de la segundo/a perceptor/a de rentas de la familia (que estadísticamente es la mujer) en los sistemas fiscales imperantes en la actualidad en la Unión Europea (EU-15), consecuencia de la tributación familiar con acumulación de rentas opcional. Únicamente Irlanda, con un sistema similar, presenta un índice superior.

Las reformas del IRPF en nuestro país se han realizado de espaldas a la recomendación de la Comisión Europea y han ignorado la perspectiva de género en sus modificaciones. No obstante la discriminación del IRPF hacia las mujeres casadas ha ido disminuyendo en los últimos años, tendencia que se romperá con la aprobación de la nueva por las Cortes que mantiene, e incluso agudiza, todos aquellos efectos negativos existentes en la legislación anterior, perdiendo una ocasión de oro para modernizar nuestro sistema fiscal e impulsar la conciliación real de la vida familiar y laboral de las mujeres casadas.

Tanto desde el punto de vista teórico como práctico los dos inconvenientes apuntados deben de solucionarse en la dirección de mejorar el proceso de individualización del impuesto

mediante la supresión de la declaración conjunta opcional y la paridad de trato de las familias monoparentales y las biparentales.

ⁱ *New Community Action Programme 1982-1985* [COM (81) 758 final]

ⁱⁱ Cuarto Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000). Edición del Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, págs. 41 a 46. Madrid 1996

ⁱⁱⁱ Diario Oficial nº C 313 de 12/10/1998 página 238.

^{iv} COM(2002) 9 final. Bruselas, 24.01.2002

^v COM(2002) 9 final, pág. 8 (versión en Español)

^{vi} *Ibidem*

^{vii} COM(2002), opus cit., pág 16

^{viii} Véase Villota, Paloma y Ferrari, Ignacio: *Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, Madrid 2004

^{ix} La unidad salarial utilizada en el denominador es el salario medio de un/a trabajador/a del sector manufacturero a jornada completa (average production worker, APW), de acuerdo con la definición dada por la OCDE, considerado como un colectivo estándar que permite el estudio “cross-section” entre distintos países de forma homogénea. Su cuantía viene determinada por la OCDE cuyos valores se han utilizado en este estudio (para España, el APW de 2003 es de 17.913 euros anuales).

^x Valores calculados para los parámetros vigentes en 1999 y referentes a contribuyentes sin hijos y salarios iguales o inferiores a 1 APW.

^{xi} Valores del índice calculados para los salarios medios de un/a trabajador/a del sector manufacturero (APW, según definición de la OCDE) de cada año: 14.469,49€ (1999); 17.149,00€ (2003); 19.096,00€ (estimación para 2006)

^{xii} Si para el cálculo del exceso de tributación se tiene en cuenta la composición familiar el índice vendrá dado por la siguiente expresión:

$$I = \left[\iint f^2(y, z) \cdot dx \cdot dz - \iint f^2(y, z) \cdot dx \cdot dz \right] / \iint f^2(y, z) \cdot dx \cdot dz$$

Siendo Y la renta salarial y Z el mínimo familiar. En este caso, la representación gráfica es un volumen. En el presente trabajo, el índice correspondiente a matrimonios con dos hijos (uno de ellos menor de tres años) viene representado por el área definida por la intersección del volumen I (definido por la expresión anterior) y el plano Z = mínimo familiar.

^{xiii} Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, artículo 87.

^{xiv} Se considera que tienen derecho a la deducción de 25.000 pesetas por gastos de guardería.

^{xv} El término “empresario” resulta en muchas ocasiones equívoco en especial en los niveles de ingresos a los que nos referimos. Fiscalmente, bajo esta denominación se encuentran cientos de miles de trabajadores autónomos.

^{xvi} Artículo 63. *Escala general del Impuesto.*

1. La parte de la base liquidable general que exceda del importe del mínimo personal y familiar a que se refiere el artículo 56 de esta Ley será gravada de la siguiente forma:

1.º A la base liquidable general se le aplicarán los tipos que se indican en la siguiente escala:

Base liquidable - Hasta euros	Cuota íntegra - Euros	Resto base liquidable - Hasta euros	Tipo aplicable - Porcentaje
0	0	17.360	15,66
17.360	2.718,58	15.000	18,27
32.360	5.459,08	20.000	24,14
52.360	10.287,08	En adelante	27,13

2.º La cuantía resultante se minorará en el importe derivado de aplicar a la parte de la base liquidable general correspondiente al mínimo personal y familiar, la escala prevista en el número 1.º anterior.