

Análisis de la Política Fiscal desde la perspectiva de género

La individualización de derechos fiscales como objetivo de una política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres¹

Paloma de Villota (Universidad Complutense de Madrid)
Ignacio Ferrari Herrero (Inspector de Finanzas del Estado)

En estas líneas se pone de relieve la necesidad de analizar la política fiscal desde una perspectiva de género para evitar los efectos perjudiciales ocasionados al partir de unos planteamientos elaborados desde una hipotética neutralidad impositiva y soslayar las consecuencias adversas que muchas medidas ocasionan. Por ello, tanto la imposición sobre la renta como el gasto público deben diseñarse desde unos planteamientos de imparcialidad y no discriminación ante el estado civil de las personas y por razón de sexo para evitar distorsiones como las que se explicitan en la segunda parte de este trabajo. En ella se analiza de forma exhaustiva los efectos perversos generados en la imposición sobre la renta la declaración conjunta con splitting y cociente familiar. El proceso paulatino hacia la individualización de derechos sociales y fiscales que preconiza la Unión Europea se configura como el marco adecuado de referencia en la orientación de las políticas públicas.

El concepto de individualización de derechos²

La Comisión Europea en su Primer Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres señala entre 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 para evitar así un trato discriminatorio por razón de sexo".

Igualmente, el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo postula la necesidad de llevar a cabo acciones específicas y reforzar "las políticas de igualdad de oportunidades en el empleo mediante la eliminación de cualquier política fiscal y de protección social potencialmente discriminatoria que pueda impedir la participación equitativa de la mujer en el mercado laboral formal" y "la garantía de que los sistemas de seguridad social y de impuestos reflejen el hecho de que los hombres y las mujeres puedan actuar como individuos a la hora de buscar empleo y compaginar la vida laboral y familiar³.

El concepto de individualización de derechos se encuentra inextricablemente unido al proceso creciente de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a los cambios en las estructuras familiares que conlleva postulando el replanteamiento de las premisas en que se fundamentan los derechos sociales y su adquisición. Por otra parte el sistema

¹ Esta ponencia forma parte de una investigación más amplia dirigida por la autora dentro del Plan Nacional I + D de realizado para el Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales) titulado "Hacia un modelo de individualización de derechos sociales y fiscales para España"

² para más información sobre el concepto de individualización de derechos véase el capítulo de este libro escrito por María Jepsen, Daniele Meulders y Olivier Plasman titulado: "Protección social e impuesto sobre la renta: ¿cuál es el papel de los derechos derivados?"

³ Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93, pág. 146

de financiación de la seguridad social y los principios de la imposición personal sobre la renta se han formulado en la mayoría de los países de la Unión Europea sobre la base de una organización social de la familia en la que el hombre era el único perceptor de ingresos sin registrar los cambios sociales acaecidos y los diferentes tipos de familia surgidos con el transcurso del tiempo.

La individualización de derechos constituiría un salto cualitativo en el planteamiento de la igualdad de trato de hombres y mujeres en la reforma de la Seguridad Social y de la fiscalidad. Las directivas europeas sobre igualdad de trato intentan "corregir" los sistemas eliminando las -discriminaciones existentes en el mercado de trabajo.

Las políticas de individualización son especialmente pertinentes durante un periodo de desempleo masivo produciéndose una clara contradicción entre la manera individualizada en que el mercado laboral trata a las personas con la seguridad social y otros regímenes de protección que consideran a las personas como integrantes de hogares o estructuras familiares. Por otra parte, es un hecho contrastable empíricamente que la presencia o ausencia de derechos individuales de seguridad social puede desincentivar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

La individualización de derechos plantea la necesidad esencial de considerar a cada adulto como autónomo en relación con sus vínculos familiares en materia de derechos sociales e imposición sobre la renta; ello implica "suprimir la referencia a la situación de la familia, en cuanto a la atribución de las prestaciones de la seguridad social y el cálculo del impuesto" (Dulbea, 1997⁴). Debido a que la consideración de la situación familiar del individuo puede repercutir en la cuantía de las prestaciones y ayudas a las que el mismo tiene derecho, tanto positiva (ej., una prima por tener persona a cargo en el caso de las pensiones y el impuesto sobre la renta), como negativamente (ej., una reducción de la prestación por desempleo en el caso de cohabitación en Bélgica) o una exoneración de la base menos elevada para las parejas casadas, en el caso del impuesto sobre la renta⁵

“La individualización permitiría establecer un paralelismo entre la legislación que rige los contratos laborales, considerando a los trabajadores como individuos y los sistemas de protección social y de imposición sobre la renta que los considera miembros de la familia. Establecería así un paralelismo entre las cotizaciones pagadas en un sistema de protección social basado en el seguro (según los ingresos del individuo) y los derechos a las prestaciones sociales (parcialmente basado en las situaciones familiares)”⁶

De acuerdo con M. Jepsen y Meulders por individualización [de derechos sociales] se entiende un sistema de seguridad social basado en derechos directos. Cada persona es autónoma respecto a sus relaciones familiares, matrimonio y cohabitación. El concepto de Individualización de derechos sociales es contrario a un sistema basado en la noción de "dependencia " y "derechos derivados" (Dulbea 1997).

⁴ María Jepsen, Daniele Meulders, Oliver Plasman & Plúlippe Vanhuynegem: "Individualisation of the social and fiscal rights and the equal opportunities between women and men (Final report, January 1997)". DULBEA, Bruxelles 1997

⁵ Ibidem, p.3

⁶ Idem

El concepto de "individualización de derechos fiscales" debe de interpretarse como el derecho a la neutralidad fiscal y a disfrutar de idénticas deducciones y desgravaciones independientemente del sexo y del estado civil del/ de la contribuyente.

Con la individualización de los derechos sociales y fiscales la persona se torna autónoma consiguiendo que su estado civil y sexo resulten neutrales tanto en la esfera del mercado de trabajo como en cualquier otra en que hombres y mujeres han de compartir responsabilidades.

Para la comprensión del concepto de individualización deviene fundamental la distinción entre derechos individuales directos y derechos derivados.

a).- Derechos individuales:

Los derechos individuales directos sociales son aquellos que se adquieren por la contribución que el individuo aporta al sistema de seguridad social en virtud de su actividad laboral. Están basados en el principio del seguro, pues el individuo se protege frente a ciertos riesgos tales como enfermedad, paro, jubilación, muerte, etc. "En la mayoría de los casos atañe a los trabajadores que han adquirido sus derechos a la seguridad social en función de las cotizaciones que han pagado dentro del marco de una actividad profesional. Este sistema está basado en el principio de seguro: una persona se asegura contra ciertos riesgos; contrariamente a la mayoría de los sistemas de seguro, el coste del seguro para el individuo no depende del riesgo, sino de los ingresos".⁷

En muchos países de la Unión Europea algunos de estos derechos sociales directos tienen carácter universal lo que significa que por ser ciudadano/a (residente en el país) se goza del beneficio.

Los derechos individuales fiscales pueden considerarse como el conjunto de los derechos de la contribuyente en aras a conseguir la neutralidad impositiva y poder aplicarse las reducciones y/o deducciones correspondientes independientemente del sexo y estado civil del contribuyente. Y la expresión más evidente de la quiebra de este derecho fiscal individual es la tribulación de las rentas acumuladas en la "unidad familiar".

b).- Derechos derivados

En muchos países de la UE, muchas prestaciones sociales están diseñadas de acuerdo con la estructura familiar y desde esta perspectiva los derechos derivados sociales se podrían definir como las "prestaciones relacionadas con la situación de la familia que no dependen de cotizaciones"⁸ sino que se deberían exclusivamente a la relación que tiene una persona con otra [titular de derechos directos individuales] con independencia de las contribuciones realizadas. El titular del derecho derivado recibe los beneficios [sociales] en virtud de su relación con el titular del derecho directo individual y no por otra cosa. En ocasiones, este último recibe un beneficio adicional por tener un miembro de la familia "dependiente" [incluido el cónyuge].

⁷ Ibidem, p. 4

⁸ Ibidem, p. 5

El objetivo de los derechos derivados radica en extender la protección social a personas que no ejercen ninguna actividad profesional, exigiendo a cambio relaciones familiares o de alianza: matrimoniales o de cohabitación. De tal manera que implica una relación entre un beneficiario de derechos individuales directos y otra persona que sin ejercer actividad profesional alguna por el hecho de su relación familiar, de alianza o cohabitación con el primero, adquiere derecho a una serie de prestaciones de la seguridad social. Esta visión se basa en la interpretación de Peemans-Poullet sobre el concepto de individualización de derechos y de la protección social.

Los derechos derivados fiscales se generan, al igual que los sociales, como consecuencia de la relación existente con otra persona. En muchos casos se da la paradoja que quien se beneficia del derecho derivado es el titular del derecho individual. Tal es el caso de ciertas reducciones y deducciones que nacen como consecuencia de que el sujeto pasivo [titular del derecho individual] tiene un cónyuge [titular del derecho derivado], quien al no poder aplicarse el beneficio por carecer de ingresos lo traslada al primero. Este caso es típico de los regímenes fiscales de acumulación de rentas con deducción por matrimonio.

En los derechos derivados no se puede hablar de una discriminación directa entre mujeres y hombres pues ambos los pueden adquirir; pero, si se debe apuntar la existencia de una discriminación "indirecta, pues la desigualdad socioeconómica de las mujeres, tanto en el trabajo como en el seno de la familia, se ven reforzadas por la existencia de beneficios derivados tanto de carácter social como fiscal.

1.- Política Fiscal e Individualización de derechos en la Unión Europea

Los cuatro pilares básicos que deben sustentar el sistema impositivo, según la estadounidense, Julie Nelson, serían: neutralidad impositiva ante el estado civil del contribuyente; no consideración de las economías de escala⁹ en los hogares (a igual nivel de renta igual tributación); consideración de la distribución real del ingreso y del consumo dentro de las familias¹⁰ e inclusión de relaciones de dependencia económica en sentido restringido, entendiéndose por tal aquellas personas no autosuficientes (niños y ancianos) pero nunca una esposa dedicada a las tareas del hogar. En el último pilar esta autora (lo que parece lógico desde la óptica estadounidense) no se plantea el concepto de que los niños o personas ancianas o enfermas dependientes del/ de la contribuyente sean portadoras de derechos sociales subjetivos y por tanto titulares de las ayudas sociales correspondientes. Con este planteamiento de partida carece de sentido considerar las deducciones fiscales por razones de dependencia de personas como ocurre en algunos países de la Unión Europea que no existen, Suecia, por ejemplo.

La elección de un modelo individual de tributación que contemple a mujeres y hombres como trabajadoras/es dentro y fuera del hogar con dependientes a su cargo debe considerar las circunstancias personales derivadas del cuidado de hijos, ancianos y enfermos dentro de los márgenes de actuación del sector público desde el punto de vista de los impuestos como desde la vertiente del gasto

⁹ Las economías de escala se refieren al ahorro que realizan las familias al compartir determinados bienes y servicios: luz, calefacción en relación a las personas que habitan hogares individuales.

¹⁰ Habría que matizar entre la presunción de una relación equitativa y simétrica en la familia y la que realmente existe.

La neutralidad impositiva ante el estado civil del sujeto pasivo se interrelaciona con la determinación de la unidad contributiva o centro de imputación de rentas: la familia o la persona y por ello genera dos posturas netamente diferenciadas. Por una parte por las/os defensores de la idea más conservadora de la familia que la define como célula de integración del conjunto de ingresos obtenidos por todos sus miembros y, por otra, los seguidores de la idea del individuo como centro único de imputación de rentas. Esta dualidad genera en el sistema tributario dos formas de diseñar la declaración tributaria: conjunta e individual.

En la tributación conjunta se suman las rentas obtenidas por todas las personas que integran la unidad familiar de tal forma que la segunda renta es gravada a un tipo impositivo más alto que la primera (el tipo impositivo más reducido de aquella es el tipo marginal máximo de esta), pagando en ocasiones un impuesto superior al que le correspondería si declarara de manera independiente. Con la declaración individual, cada persona es gravada con la misma escala de tipos y con independencia del nivel de ingresos de los restantes miembros de la familia, asegurándose así la neutralidad frente al impuesto. A pesar de la existencia de mecanismos que intentan paliar el exceso de tributación en la unidad familiar como el “splitting”¹¹, el “cociente familiar”¹², la tarifa conjunta (con tipos impositivos más reducidos para las familias que para las personas solteras sin cargas familiares) o deducciones por tributación acumulada, etc., persisten los efectos perjudiciales propios de la tributación conjunta como el desincentivar a las mujeres el acceso al mercado de trabajo (“trampas del desempleo y de la pobreza”) o a mantenerse en empleos con horarios reducidos (“trampa del trabajo a tiempo parcial”), tal y como se pone de manifiesto en diferentes estudios¹³. Así, en Francia que aplica el “cociente familiar”¹⁴, se incentiva a las mujeres casadas con hijos a permanecer en casa, como pone de manifiesto un reciente estudio de la Comisión Europea¹⁵ en el que se analiza el impacto de las transferencias para el cuidado de hijos al constatar el descenso de la tasa de actividad del 70% al 40% en los últimos años de las madres con dos hijos. Con el “splitting” la renta obtenida por los cónyuges se suma y se divide en partes iguales entre ellos con lo que teóricamente ambos cónyuges obtienen la misma renta y, como consecuencia de ello, el /la receptor/a de menores ingresos paga parte del impuesto del/ de la otro/a. Si la unidad contributiva es individual estos problemas no se plantearían, pero si, por el contrario, se sigue considerando a la familia como unidad contributiva la situación resulta más compleja sobretodo si se tiene en cuenta que cambia a lo largo del tiempo.

¹¹ Consiste en dividir el ingreso total de la familia por un coeficiente que tiene en cuenta la composición de la misma y el número de perceptores de renta.

¹² Cuando la renta de la familia es obtenida por ambos cónyuges el ingreso total se divide por dos y se calcula el impuesto que ha de pagar cada uno.

¹³ Véase OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, organismo internacional fundado en París el 14 de diciembre de 1960 por transformación de la antigua Organización Europea de Cooperación Internacional): *The OECD Job Study* París 1995 y para el caso español Paloma de Villota e Ignacio Ferrari : *Las repercusiones de la Política fiscal en el trabajo de las mujeres*. Gaceta fiscal nº 152, Madrid, marzo de 1997.

¹⁴ El cociente familiar francés consiste en la división de la renta entre un divisor, función de los miembros de la familia que no obtienen ingresos. Su diferencia con respecto al “splitting” alemán radica en que en éste el coeficiente es único e independiente de la composición familiar y sólo se aplica cuando hay más de un miembro de la unidad familiar que obtiene ingresos.

¹⁵ European Commission: *Care in Europe. Joint Report of the “Gender and Employment” and the “Gender and Law” Groups of Experts*. DGV. Brussels 1998

Una alternativa ecléctica a la tributación individual y conjunta es la tributación “opcional” que permite la elección entre los cónyuges. Esta fórmula ha aparecido en algunos sistemas fiscales en los que por imperativo legal se ha obligado a las autoridades fiscales a admitir la tributación individual (como es el caso de España por sentencia del Tribunal Constitucional¹⁶) aunque éstas se resisten a abandonar definitivamente un sistema que les reporta interesantes beneficios como el ahorro de los costes administrativos de gestión y control.

En caso de optar por la tributación conjunta se aplica la misma tarifa que la individual pero con un mínimo exento distinto según el estado civil y el tipo de familia (monoparental o biparental). En Estados Unidos, al igual que en España hasta la última reforma, la escala de gravamen de la declaración conjunta presenta tipos medios efectivos inferiores y deducciones más amplias que las correspondientes a la declaración individual.

La unidad familiar como centro de imputación de rentas ha sido defendido por distintos teóricos de la Hacienda Pública en los años setenta en textos que han ejercido gran influencia a escala internacional, como por ejemplo el Informe Carter¹⁷. Se hace imprescindible, por tanto, una revisión en profundidad desde una perspectiva de género de estos planteamientos, recogiendo los cambios sociales acaecidos en los últimos años: con la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, pérdida de hegemonía social de la familia tradicional (entendida ésta por la familia mononuclear heterosexual con un único perceptor de rentas, modelo “breadwinner” en terminología anglosajona), aparición de uniones de hecho y familias monoparentales, etc. Todas estas tendencias junto a varias décadas de reconocimiento de la igualdad legal entre hombres y mujeres durante el siglo XX han provocado cambios substanciales que no pueden ser pasados por alto.

En el campo de la política fiscal, la aceptación del modelo individual se ha ido generalizado durante los últimos años en el ámbito de la Unión Europea de tal manera que en la actualidad la mayoría de los estados miembros tienen una imposición individual u opcional, como se aprecia en el cuadro adjunto:

| <u>País</u> | <u>Sistema de declaración (1999)</u> |
|-------------|--|
| Alemania | Opcional entre individual y splitting (**) |
| Austria | Individual |
| Bélgica | Conjunta: se acumulan las rentas excepto las |

¹⁶ Sentencia de 20 de febrero de 1989

¹⁷ Definición de la unidad familiar, según el Informe Carter (*Real Comisión Canadiense de Investigación sobre la Fiscalidad*): “Recomendamos que, según el concepto más extendido de unidad familiar que preconizamos, las personas residentes siguientes sean tratadas como unidades familiares:

1. El marido y su esposa. 2. El marido, su esposa y los hijos a su cargo. 3. El cónyuge supérstite. 4. El viudo o la viuda con uno o varios hijos a su cargo. 5. La persona separada o divorciada con uno o varios hijos a su cargo. 6. Uno o varios hijos de familia que han formado parte de una unidad familiar, pero que se han separado de sus dos padres porque estos últimos han muerto o han cesado de ser residentes o por cualquier otra razón. 7. Una persona sola con uno o varios hijos a su cargo, incluyéndose también los solteros con uno o varios hijos adoptados, o a una madre soltera y su hijo o hijos.

La expresión hijos a su cargo se definiría de forma que se comprendiese en ella los hijos no casados residentes en Canadá, los hijos naturales o adoptados de hasta veintiún años o de más de veintiún años si padecen enfermedad física o mental. *Informe Carter. Real Comisión Canadiense de Investigación sobre la Fiscalidad*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975

| | |
|-------------|--|
| | procedentes de trabajo |
| Dinamarca | Individual |
| España | Opcional entre individual y conjunta |
| Finlandia | Individual |
| Francia | Conjunta con aplicación del cociente familiar (*) |
| Grecia | Conjunta con imposición separada para cada cónyuge |
| Holanda | Individual con acumulación de rentas de capital para el cónyuge con mayores ingresos |
| Irlanda | Opcional entre Individual, acumulación al marido o splitting |
| Italia | Individual |
| Luxemburgo | Conjunta con aplicación de splitting |
| Portugal | Conjunta con aplicación de splitting |
| Reino Unido | Individual |
| Suecia | Individual |

* Consiste en dividir el ingreso total de la familia por un coeficiente que tiene en cuenta la composición de la misma y el número de perceptores de renta.

** Sistema de Splitting: cuando hay más de un perceptor la renta de la familia se divide por un coeficiente que no tiene en cuenta la estructura familiar.

(Fuente: elaboración propia a partir de datos OCDE y “Fiscalidad Europea Básica”, Editorial CISS, 1998)

Del cuadro anterior se desprende la hipotética y sencilla clasificación de los sistemas fiscales en tres grandes grupos, según hayan adoptado la declaración individual, conjunta y opcional. No obstante, la simplicidad de esta clasificación anterior no es más que un espejismo como consecuencia de que el único rasgo común de la tributación personal, en el ámbito de la unión Europea, es su complejidad y diversidad. Realmente ningún sistema individual de tributación es igual a otro y el régimen de declaración conjunta difiere en cada país.

Pese a las dificultades subrayadas, si se llevara a cabo una clasificación de los distintos regímenes fiscales en función del mayor o menor grado de individualización alcanzado los países que más se aproximarían al modelo individual “puro” serían Finlandia, Suecia y Dinamarca, situándose en el extremo opuesto Luxemburgo y Portugal con un régimen obligatorio de declaración conjunta con splitting. España mantiene un régimen opcional en el que la opción por la tributación conjunta genera una acumulación de rentas en la “unidad familiar” total sin existencia de splitting alguno, sin embargo los tipos impositivos efectivos son inferiores a los de las declaraciones individuales.

Como se ha indicado anteriormente, los sistemas individuales difieren unos de otros en gran medida siendo Suecia uno de los países que más se aproxima al modelo individual teórico elaborado por Diane Sainsbury, al permanecer neutral frente al estado civil y al margen de las diferentes tipologías familiares como si todos los contribuyentes fueran personas solteras al no existir deducciones por hijas/os dependientes y ofrecer transferencias por cuidado de hijos y servicios de guarderías públicas. También el sistema finlandés apuesta por la estricta individualización aunque con algún rasgo que lo empaña: los pensionistas aplican un mínimo exento distinto según su estado civil y la totalidad de los contribuyentes pueden transferir entre los cónyuges ciertas deducciones. Menos individualizado resulta el sistema danés que bajo ciertos supuestos (en los estratos inferiores de ingresos) el impuesto pagado por uno de los cónyuges está afectado por los ingresos obtenidos por el otro cónyuge. En el otro extremo de este

grupo se situaría el existente en el Reino Unido en donde el impuesto sobre la renta de las personas es, así mismo, individual pero con rasgos que le alejan del modelo puro: las rentas se gravan independientemente en los cónyuges con deducciones adicionales exclusivas de las familias siendo alguna de ellas transferibles entre ellos como la deducción por matrimonio aplicable al marido a no ser que no pudiendo beneficiarse en su totalidad de la misma ceda el excedente a la esposa.

La declaración conjunta resulta perjudicial no sólo desde una perspectiva económica por generar en ocasiones un mayor tipo de gravamen, menor renta disponible, trampa de la pobreza y tiempo parcial, etc. sino también porque conlleva el sometimiento de un/a cónyuge a la voluntad del/la otro/a al tiempo que ambos devienen cómplices en caso de existencia de fraude fiscal. Por ejemplo, en España la declaración conjunta (opcional como ya hemos dicho anteriormente) hace a los/as cónyuges responsables solidarios frente al fisco de las posibles responsabilidades administrativas y penales.

Esta fiscalidad conjunta en el matrimonio -como apunta Diane Sainsbury- proviene de una ideología favorable a la familia tradicional en la que el marido se identifica con el cabeza de familia, administrador y soporte financiero del hogar y a la esposa con el “ama de casa” dedicada exclusivamente al cuidado de los hijos y demás quehaceres domésticos no resulta mayoritario por la permanencia de las mujeres casadas en el mercado de trabajo y aparición del/la segundo/a perceptor/a de ingresos en el seno de la unidad familiar. La ideología defensora de este modelo de familia que sociológicamente no es mayoritario en España al igual que en los restantes países, ha impregnado la legislación fiscal en su conjunto hasta el momento presente y en algunos países casi de forma excluyente (Luxemburgo, por ejemplo).¹⁸

2.-Análisis de las consecuencias de la no individualización del régimen fiscal. Declaración tributaria conjunta con Splitting

En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que con esta tributación elegida se apuntala de forma indiscutible el modelo de familia tradicional con un único perceptor de ingresos, beneficiando en mayor medida aquellos hogares biparentales con mayores niveles de renta. Y en segundo y último lugar que este régimen fiscal desde una análisis de género no hace más que reafirmar la situación de dependencia económica en el matrimonio y la división sexual del trabajo en su seno.

Por esta razón, desde la igualdad de oportunidades no resulta admisible su defensa al distorsionar el principio de capacidad de pago por razón del estado civil frente a la declaración individual obligatoria para todo el mundo que contempla exclusivamente el nivel económico del/de la contribuyente, atendiendo las cargas familiares soportadas desde la vertiente del gasto público mediante transferencias por cuidado de hijos/as y adecuados de guardería y no mediante deducciones o beneficios fiscales o mediante gastos fiscales de los que sólo se benefician los/las contribuyentes y no todos/as de la misma manera.

A continuación, mediante el análisis de diferentes casos voy a intentar poner de manifiesto las distorsiones generadas por los regímenes fiscales no individualizados.

¹⁸ Diane Sainsbury: *Women's and men's social rights* in Diana Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*, SAGE Publications, London 1994

Sea Y la renta del trabajo y C el impuesto a pagar en donde se verifica:

$$C = Y \cdot t$$

Siento t el tipo impositivo correspondiente a la renta Y .

Los impuestos a pagar por dos contribuyentes (o perceptores) será:

$$\text{Perceptor/a 1: } C_1 = Y_1 \cdot t_1 \quad (1)$$

$$\text{Perceptor/a 2: } C_2 = Y_2 \cdot t_2 \quad (2)$$

Y en el caso de tributación acumulada se verifica:

$$\text{Perceptor/a 1 + perceptor/a 2: } C_c = C_1 + C_2$$

$$\begin{aligned} \text{o sea,} & C_c = (Y_1 + Y_2) \cdot t_{(1+2)} \\ \text{o bien,} & C_c = Y_1 \cdot t_{(1+2)} + Y_2 \cdot t_{(1+2)} \end{aligned} \quad (3)$$

pero al ser un impuesto progresivo se verifica que:

$$t_{(1+2)} > t_2 + t_1$$

$$\text{resultando que } C_c > C_1 + C_2$$

Ejemplo¹⁹: sea un matrimonio en que un cónyuge obtiene una renta (neta) de 5.100.000 pesetas y el otro 1.100.000 pesetas (lo que corresponde al 82% y 18% de la renta total obtenida). El impuesto a pagar por cada cónyuge en un sistema de declaración individual sería:

$$\text{Perceptor/a 1: } C_1 = Y_1 \cdot t_1$$

$$\text{o sea } C_1 = 5.100.000 \cdot 27,56\% = 1.406.000 \quad (1)$$

$$\text{Perceptor/a 2: } C_2 = Y_2 \cdot t_2$$

$$\text{o sea, } C_2 = 1.100.000 \cdot 20,7\% = 228.000 \text{ pesetas} \quad (2)$$

por lo que el impuesto total a pagar por el matrimonio sería 1.634.000 pesetas

Si la tributación es acumulada, las rentas se suman en la unidad familiar resultando:

Perceptor/a 1 + perceptor/a 2:

$$\text{Renta familiar, } Y_c = Y_1 + Y_2$$

Y la cuota del impuesto

$$C_c = (Y_1 + Y_2) \cdot t_c$$

¹⁹ Para este ejemplo se ha tomado la escala de gravámen vigente en el IRPF de 1999 (el tipo impositivo se ha redondeado)

Al ser un impuesto progresivo se verifica que:

$$t_c > t_1 + t_2$$

resultando en nuestro ejemplo,

$$C_c = (5.100.000 + 1.100.000) \cdot 29,3\% = 1.815.000 \quad (3)$$

presentando un exceso de tributación de 181.000 pesetas (1.815.000 – 1.634.000)

En el splitting, la renta conjunta de la familia se divide por un coeficiente y a la cuantía que resulta de dicha operación se aplica la escala de gravamen a efectos de calcular el tipo impositivo que debe aplicarse. Para determinar el impuesto a pagar se aplica el tipo obtenido a la renta total (antes de la división).

$$C_s = (Y_1 + Y_2) \cdot t_s$$

Siendo el tipo impositivo de splitting un valor comprendido entre los correspondientes a cada cónyuge:

$$t_1 < t_s < t_2$$

En el ejemplo sería:

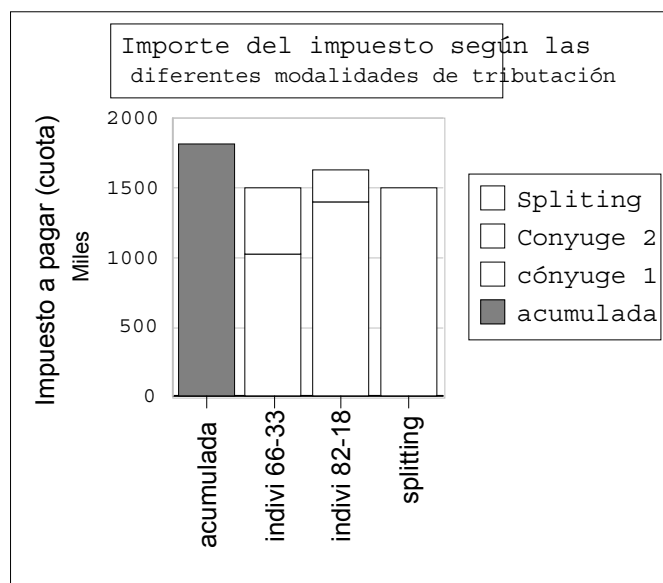
$$C_s = (5.100.000 + 1.100.000) \cdot 24,35\% = 1.502.000 \text{ pesetas}$$

En el ejemplo escogido el splitting supone una menor tributación en cualquier caso, o sea, frente a la tributación acumulada y a la separada. No obstante, cuando las rentas de los/as cónyuges son más equilibradas el splitting es económicamente idéntico a la tributación separada. Así, en el ejemplo anterior si un/a cónyuge obtiene 4.100.000 pesetas y el otro 2.100.000 (es decir el 66% y 33% de la renta total respectivamente) pesetas cada uno pagaría:

| | |
|---------------|---|
| Perceptor/a 1 | $C1 = 4.100.000 \cdot 25,2\% = 1.034.000$ |
| Perceptor/a 2 | $C2 = 2.100.000 \cdot 22,28\% = 468.000$ |

En total, 1.502.000 pesetas que coincide con el splitting.

El gráfico siguiente ilustra los resultados del ejemplo anterior, donde puede apreciarse cómo con la tributación acumulada el impuesto a pagar es mayor que en el resto de los casos y que con el splitting muchas familias pagarían menos impuestos que si sus miembros optasen por tributar separadamente.



(Fuente: elaboración propia)

En la actualidad, al reivindicarse el splitting como una alternativa a la tributación acumulada se argumenta que beneficiaría económicamente tanto a las familias en las que trabajen uno de los cónyuges como en las que trabajen ambos y que cumple con la letra y el espíritu del Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de febrero de 1989, por la que declara la sujeción separada al impuesto como regla universal y la opción por la declaración conjunta “sólo en supuestos determinados”:

“[...]Si la razón de ser de la sujeción conjunta reside en la comunicación de rentas existente entre los integrantes de la unidad familiar, es obvio, en efecto, que los incrementos de renta de que unos miembros de dicha unidad se benefician como resultado de su integración en ella, significan una disminución en la renta de otros y que, en consecuencia, la determinación de la base imponible de la unidad tributaria ha de tomar en cuenta la pluralidad de sujetos, en lugar de ignorarla como sucede en el caso de la pura acumulación”²⁰.

En realidad, lo que subyace es el intento de favorecer a las familias tradicionales con un único perceptor de rentas, que son las gran beneficiadas del splitting pues son las que reducen su tributación en mayor medida (familias tradicionales en su mayoría). Por su parte, las familias monoparentales resultan discriminadas respecto de las biparentales pues con un sistema de splitting puro (que divide la renta familiar por 2) no cabe su aplicación, quedando su renta sometida a un tipo impositivo más elevado que el de la familia tradicional.

Otro argumento esgrimido por quienes defienden el splitting es que tanto su concepto como su aplicación está en concordancia con el régimen matrimonial de gananciales previsto en nuestro ordenamiento jurídico civil que, aparentemente, es el más extendido entre las familias de gran parte del Estado español. Según esta forma de contrato matrimonial la renta obtenida por cada cónyuge le corresponde la mitad al otro/a, por lo que lógicamente el impuesto ha de reconocer este hecho y gravar las rentas al cincuenta por ciento. Para evitar la discriminación hacia las familias con otro tipo de régimen matrimonial, como el de separación de bienes, se propone hacer extensivo el splitting a

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989

todas las familias, olvidándose de aquellas que no pueden compartir sus ingresos con su cónyuge, es decir las monoparentales. A este respecto sería interesante conocer cómo se distribuyen los ingresos en el seno de la familia y puede ser que lleguemos a la conclusión que, una vez más, la Ley existe pero no se cumple.

Se puede afirmar por consiguiente que cualquier sistema que trate de forma conjunta a las rentas de la familia es discriminatorio: si se hace de manera acumulada es obvio que penaliza la renta del/ de la segundo/a perceptor y si se establecen correctores del exceso de tributación de esta segunda renta, como es el splitting, se discrimina en contra de aquellos contribuyentes que no pueden aplicar el mecanismo corrector como son las familias monoparentales y los solteros. En el caso de estos últimos está claro que el impuesto no resultaría neutral ante el estado civil, lo que está en desacuerdo con el artículo 14 de la Constitución que, junto con el 31.1, fue precisamente en el que el Tribunal Constitucional se basó para declarar inconstitucional los artículos 7, apartado 3 y 34, apartados tercero y sexto de la Ley 44/1978 del IRPF que hacen referencia a la tributación acumulada y conjunta.

El splitting es utilizado en Portugal de forma única y obligatoria con un coeficiente dos (a no ser que uno de los cónyuges obtenga menos del 5% del total de las rentas familiares, en cuyo caso el coeficiente es de 1,9); Alemania e Irlanda lo aplican de forma opcional con la particularidad de usar unos tramos de la base imponible con tipos impositivos del doble de los que se aplican a las personas que presentan declaración individual; Bélgica lo diseñó con el fin de favorecer la fiscalidad de aquellas familias en las que el segundo perceptor obtuviera rentas inferiores al 30% del otro cónyuge, por lo que favorece muy especialmente a las familias con un solo perceptor de rentas.

Una modalidad del splitting es el cociente familiar francés, en el que el coeficiente divisor de las rentas (2 en el splitting puro) se establece en función del número de personas que constituyan la unidad familiar, con distinto valor según del miembro de la familia de que se trate: cada cónyuge tienen un valor 1, mientras que los hijos tienen un valor 0,5 cada uno de los dos primeros, y 1 los sucesivos. Aquí también son de aplicación las mismas críticas que se han hecho para el splitting con la particularidad que discrimina positivamente a las familias con más de dos hijos, por lo que podemos ver una política natalista en su aplicación. El cociente familiar es tan solo de aplicación en Francia y Luxemburgo, este último con la particularidad que para que el coeficiente sea dos es necesario que ambos cónyuges obtengan rentas del trabajo o profesionales, mientras que los hijos tienen un coeficiente variable distinto.

Un aspecto que ha sido escasamente estudiado es la arbitrariedad de los efectos producidos por el splitting que lo convierte en un sistema injusto incluso con aquellos contribuyentes a los que beneficia pues el grado de beneficio depende de dos factores distintos: el nivel de renta de la familia [a la que se aplica] y las proporciones en que la renta es obtenida por cada cónyuge.

Efectivamente, si llamamos “r” a la relación entre la renta obtenida por el/la primer/a perceptora (Y_1) y la renta total (Y) de la familia, las cuotas a pagar por cada cónyuge (en tributación individual) y bajo el splitting son, como hemos visto antes:

$$\text{Perceptor 1:} \quad C_1 = Y_1 \cdot t_1$$

$$\text{Perceptor 2:} \quad C_2 = Y_2 \cdot t_2$$

Splitting: $C_s = (Y_1 + Y_2) \cdot t_s$

La ventaja (o ahorro) del splitting es:

$$\text{Ahorro} = C_s - (C_1 + C_2)$$

Que en relación a la cuota total resulta ser:

$$\% \text{ de Ahorro (\%A)} = (C_s - (C_1 + C_2)) / (C_1 + C_2)$$

y sustituyendo por sus valores,

$$\% \text{ de Ahorro} = (Y \cdot t_s - (r \cdot Y \cdot t_1 + (1-r) \cdot Y \cdot t_2)) / (r \cdot t_1 + (1-r) \cdot t_2)$$

o bien,

$$\%A = (t_s - r \cdot t_1 - (1-r) \cdot t_2) / (r \cdot t_1 + (1-r) \cdot t_2)$$

simplificando,

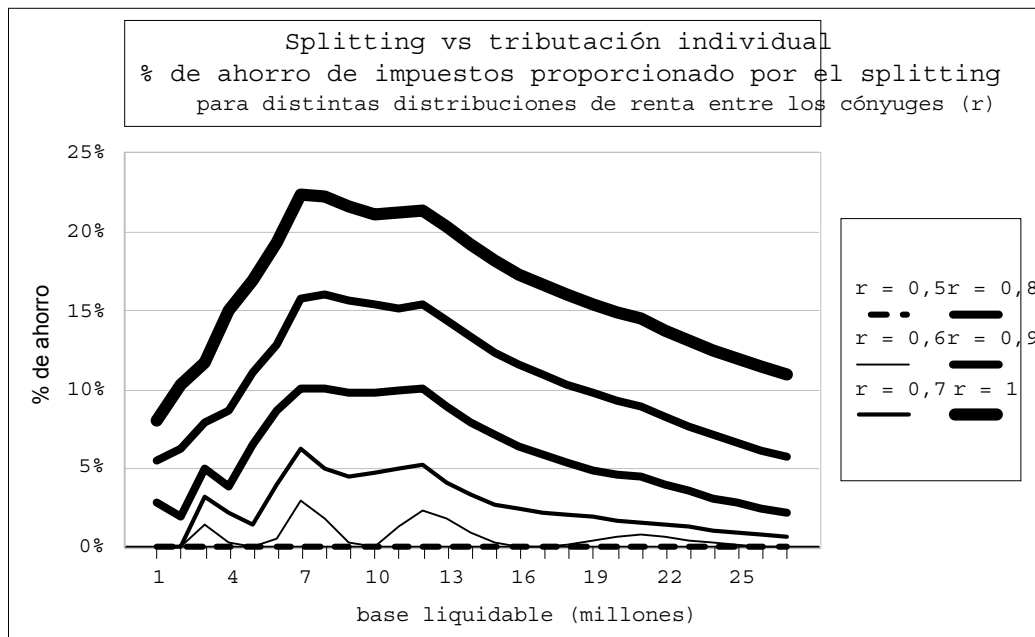
$$\%A = (t_s / (r \cdot t_1 + (1-r) \cdot t_2)) - 1$$

y al ser t_1 , t_2 y t_s función de la renta, resulta en definitiva que:

$$\%A = f(Y, r)$$

que está en función del nivel de renta y del reparto de las rentas entre los perceptores.

Para ver esta relación gráficamente, se utiliza la escala de gravámen de 1999 y se aplica a distintos niveles de renta y diferentes grados de reparto entre los cónyuges. Los resultados quedan reflejados en el siguiente gráfico:



(Fuente: elaboración propia)

Las líneas del gráfico anterior representan el grado de ahorro que proporciona el splitting respecto de la tributación individual. La curva situada en la parte superior

corresponde a $r = 1$, es decir cuando toda la renta la percibe un único perceptor, típico de la familia tradicional. En primer lugar llama la atención cómo la ventaja relativa del splitting aumenta, para la misma renta familiar, a medida que aumenta la disparidad del reparto de la renta entre ambos perceptores. Así, para una base imponible de ocho millones el ahorro aumenta desde cero (para una distribución de la renta al 50% entre los perceptores) hasta un 22,5% cuando la totalidad de la renta la obtiene uno de los cónyuges. El gráfico muestra cómo estas diferencias resultan erráticas y, por tanto, injustificadas.

Otra muestra de la arbitrariedad del splitting se percibe al observar la forma de cada curva. Aunque todas ellas presentan dos máximos en 7 y 12 millones de pesetas de base liquidable, su perfil resulta irregular, máxime cuando las rentas entre los cónyuges son parecidas (en el gráfico para valores r inferiores a 0,8). Ello supone una discriminación entre las familias que aplican este sistema pues unas resultan más beneficiadas que otras, sin olvidarnos de los contribuyentes más discriminados que, como hemos indicado, resultan ser los/as solteros/as, viudos/as, y familias monoparentales.

A la vista de lo anterior no puedo dejar de comentar la defensa del splitting que hace el Tribunal Constitucional, y expresar mi disconformidad con la misma, en su sentencia de 20 de febrero de 1989 por la que se declaró inconstitucional la tributación acumulada, tal y como la conceptualizaba el IRPF, y declaró que un tributo personal y directo sobre la renta de las personas físicas exige la declaración separada. Así, puede leerse:

“Una cosa es la acumulación de rentas para aplicar al resultado de la adición el tipo que corresponda y otra, bien distinta, la consideración conjunta de ambas rentas con las que se opera después para imputarles a los cónyuges (como ocurre en el sistema más simple de splitting) o a todos los miembros de la unidad (según el sistema de cociente familiar) a fin de aplicar el tipo que corresponda al resultado de esta imputación. En particular no se percibe cómo podría perjudicar a la mayor parte de los hogares (aquellos en los que toda la renta es obtenida por uno sólo de los cónyuges), la división por dos de la renta única, con la consiguiente disminución del tipo efectivamente aplicable”²¹.

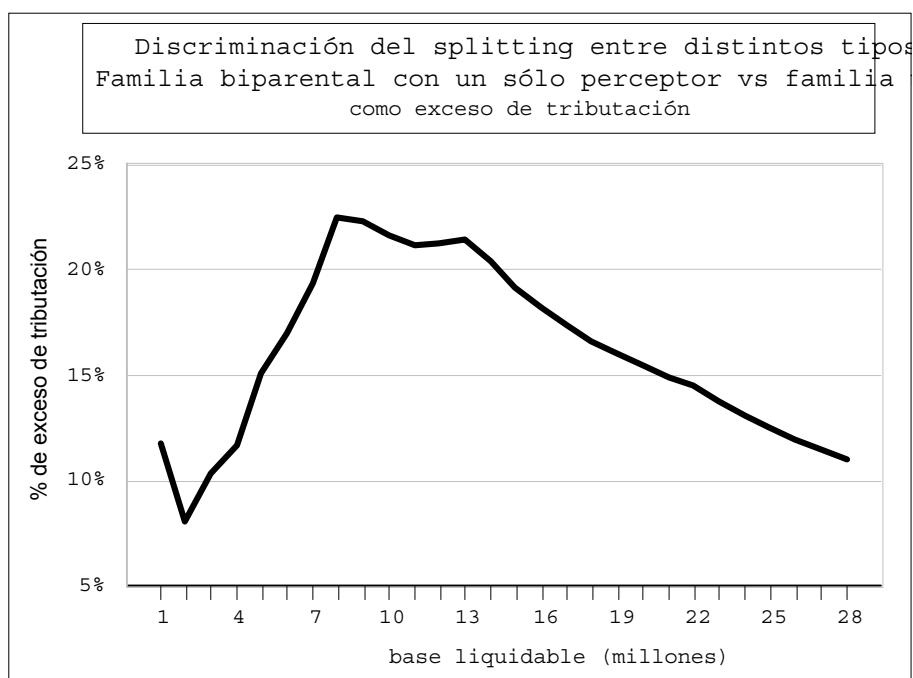
En primer lugar, destaca la escasa información del Alto Tribunal sobre la realidad social española pues ya en la fecha de la Sentencia menos de la mitad de los hogares (exactamente el 47%, según el Censo de Población de 1991) tenían un único perceptor en su seno, lo que supone que no constituían la mayoría de los mismos²². En segundo lugar, olvida que las familias monoparentales, es decir, las constituidas por viudo/a, separado/a o soltero/a con hijos a cargo, también son familias amparadas en igualdad de condiciones por la Carta Magna, sufrirían un trato discriminatorio en el caso de aplicación del splitting.

La magnitud de esta discriminación entre familias monoparentales y biparentales con un solo perceptor/a queda reflejada en el gráfico siguiente en donde la curva representa el

²¹ Párrafo quinto del fundamento séptimo de la Sentencia (el subrayado es nuestro).

²² Para mayor información al respecto véase Ferrari, Ignacio y Villota, Paloma: *La individualización de los derechos fiscales y el nuevo IRPF* en Carpio, M. (ed.) “Política Fiscal y Familia”. Fundación Argentaria, Madrid 1999, pp. 197 a 212

exceso de tributación, medido en tanto por ciento, de las primeras familias respecto de las segundas:



(Fuente: elaboración propia)

Así por ejemplo en el caso de dos familias con un millón de pesetas de base liquidable, la diferencia de tributación sería:

Familia monoparental: no cabe la aplicación del splitting:

$$\text{Impuesto a pagar} = 1.000.000 \cdot 20,4\% = 204.000 \text{ pesetas}$$

Familia biparental con un perceptor: se aplica el splitting:

$$\text{Impuesto a pagar} = 2 \cdot 500.000 \cdot 18\% = 180.000 \text{ pesetas}$$

Exceso de tributación de la familia monoparental:

$$\text{Exceso} = 204.000 - 180.000 = 24.000 \text{ pesetas}$$

que representa un ahorro para las familias biparentales con un solo perceptor/a, en tanto por ciento:

Porcentaje de ahorro de tributación:

$$\% \text{ Exceso} = 24.000 / 204.000 = 11,8\%$$

Esta comparación también patentiza cómo el splitting no resulta equitativo al beneficiar en menor proporción a las rentas bajas que a las altas. Si se compara el ejemplo anterior con otras dos familias que tengan una base liquidable de 8.000.000 pesetas (valor máximo de la curva del gráfico)

Familia monoparental: no cabe la aplicación del splitting:

$$\text{Impuesto a pagar} = 8.000.000 \cdot 32,425\% = 2.594.000 \text{ pesetas}$$

Familia biparental con un perceptor: se aplica el splitting:

$$\text{Impuesto a pagar} = 2 \cdot 4.000.000 \cdot 25,1425\% = 2.011.400 \text{ pesetas}$$

Exceso de tributación de la familia monoparental:

$$\text{Exceso} = 2.594.000 - 2.011.400 = 582.600 \text{ pesetas}$$

que representa, un ahorro para las familias biparentales con un perceptor, en tanto por ciento:

Porcentaje de ahorro de tributación:

$$\% \text{ Exceso} = 582.600 / 2.594.000 = 22,5\%$$

Lo que supone que a medida que la renta es más elevada el splitting discrimina más entre estos tipos de familias.

Cociente familiar

Como hemos indicado anteriormente, el cociente familiar consiste en dividir las rentas conjuntas (de la familia) por un coeficiente (“cociente”) que se establece en función del número de personas que constituyan la unidad familiar, con distinto valor según del miembro de la familia de que se trate: cada cónyuge tiene un valor 1, los dos primeros hijos tienen un valor 0,5 cada uno y 1 los sucesivos. En Francia, estos cocientes toman los siguientes valores²³:

| <u>Situación familiar</u> | <u>cociente “c”</u> |
|--|---------------------|
| Soltero, divorciado o viudo, sin personas a su cargo | 1 |
| Casado, sin personas a su cargo | 2 |
| Soltero o divorciado, con una persona a su cargo | 1,5 |
| Casado o viudo, con una persona a su cargo | 2,5 |
| Soltero o divorciado, con dos personas a su cargo | 2 |
| Casado o viudo, con dos personas a su cargo | 3 |
| Soltero o divorciado, con tres personas a su cargo | 3 |
| Casado o viudo, con tres personas a su cargo | 4 |
| Soltero o divorciado, con cuatro personas a su cargo | 4 |
| Casado o viudo, con cuatro personas a su cargo | 5 |
| Soltero o divorciado, con cinco personas a su cargo | 5 |
| Casado o viudo, con cinco personas a su cargo | 6 |
| Soltero o divorciado, con seis personas a su cargo | 6 |

Y así sucesivamente, aumentando una parte por cada persona más a cargo del contribuyente.

El análisis del cociente familiar resulta más complejo como consecuencia de que entra en juego un nuevo factor, el coeficiente familiar que depende del tipo de familia y del número de sus componentes. Por tanto, si con el splitting la diferencia en el tratamiento fiscal de la familia en relación a la unidad contributiva elemental (tomada esta como

²³ Victoriano González Poveda: *Fiscalidad Internacional: Francia*. Editorial CISS, Bilbao, septiembre 1999, pág. 130/3 (E-8).

el/la soltero/a) estaba en función del nivel de renta (Y) y del reparto de esta entre los perceptores de la misma (r), expresada por

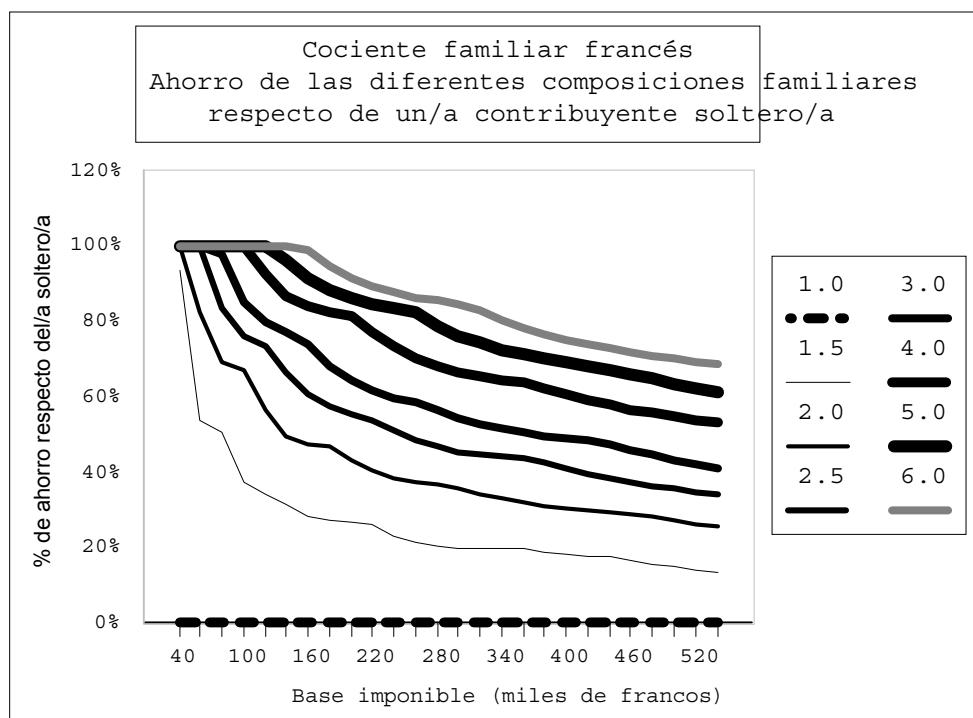
$$\%A = f(Y,r)$$

en el cociente familiar la expresión resulta ser

$$\% A = f(Y,r,c)$$

siendo c el coeficiente de la tabla anterior, según el caso.

Si se prescinde de la forma en que se reparte la renta entre sus perceptores (r) con el objeto de conocer la forma de comportarse el cociente familiar y nos centramos en las diferencias entre los distintos tipos de familias se observa que este sistema penaliza, en primer lugar a las personas solas (solteros/as, viudos/as y divorciados/as) sin hijos a cargo, en segundo lugar a los solteros/as o divorciados/as con una persona a su cargo, en tercer lugar a los casados sin personas a su cargo, y así sucesivamente, según el coeficiente aplicado, como se recoge en el gráfico siguiente:



(fuente: elaboración propia aplicando la tarifa y cocientes vigentes en Francia en 1999)

El gráfico anterior dibuja los beneficios obtenidos en relación a los solteros/as, divorciados/as o viudos/as. La línea horizontal de trazos discontinuos del origen representa la ventaja (nula, evidentemente) de estos (con un cociente $c = 1$) según el nivel de renta, y las curvas superiores corresponden a las diversas composiciones familiares (para valores de c : 1,5; 2; 2,5 etc). El impuesto francés limita los beneficios mediante un complejo sistema de máximos con el fin de que las diferencias entre las familias y con los solteros/as no resulten exorbitantes (estos toques se han tenido en cuenta en la elaboración del gráfico anterior) por lo que podemos afirmar que el sistema de coeficientes resulta ser "sui generis".

Ejemplo: soltero/a sin ninguna persona a su cargo (coeficiente $c = 1$), soltero/a o divorciado/a con una persona a su cargo (coeficiente $c = 1,5$), matrimonio sin hijos (coeficiente $c = 2$) y un matrimonio o viudo/a con una persona a su cargo (coeficiente $c = 2,5$). Si todos/as perciben una renta neta (base imponible) de 100.000 francos anuales, los impuestos que debe pagar cada uno/a serán:

$$C = Y \cdot t - R$$

Siendo C = cuota a pagar; Y = renta gravable; t = tipo impositivo; R = reducción

y cada caso en particular²⁴:

1.- soltero/a sin ninguna persona a su cargo (coeficiente $c = 1$)

$$C_1 = 100.000 \cdot 33\% - 17.805 = 15.195 \text{ francos}$$

2.- soltero/a o divorciado/a con una persona a su cargo (coeficiente $c = 1,5$)

$$C_{1,5} = 1,5 \cdot (100.000/1,5) \cdot 24\% - 14.507 = 9.493 \text{ francos}$$

3.- matrimonio sin hijos (coeficiente $c = 2$)

$$C_2 = 2 \cdot (100.000/2) \cdot 10,5\% - 5.480 = 5.020 \text{ francos}$$

4.- matrimonio o viudo/a con una persona a su cargo (coeficiente $c = 2,5$)

$$C_{2,5} = 2,5 \cdot (100.000/2,5) \cdot 10,5\% - 6.851 = 3.650 \text{ francos}$$

Este ejemplo muestra palmariamente las diferencias de tributación entre los diferentes grupos. El porcentaje del ahorro de la familia biparental respecto de la monoparental, ambas con hijo resulta ser, con este mismo nivel de renta:

$$\% A = (9.493 - 3.650) / 9.493 = 61,6\%$$

lo que pone de manifiesto la penalización sufrida por las familias monoparentales en el caso del cociente familiar francés.

Por otra parte, el cociente familiar nos resulta muy arbitrario pues así lo son los coeficientes establecidos: ¿qué justificación tienen los parámetros que se aplican en Francia? ¿Por qué los dos primeros hijos tienen un coeficiente de 0,5 y los siguientes de 1? Lo que salta a la vista es que es un sistema que discrimina fuertemente según el estado civil del contribuyente y es acusadamente pro natalista. ¿Hasta qué punto la política de natalidad de un país puede ser conducida y alentada por la política tributaria?

En nuestra opinión el sistema del cociente familiar francés es difícil de aplicar en nuestro país sin modificar profundamente todo nuestro sistema tributario y de contribución a la Seguridad Social. En primer lugar, el impuesto francés tal y como está concebido es incompatible con la declaración individual pues la ventaja que ofrece a las

²⁴ aplicando la tarifa y cocientes vigentes en Francia en 1999

familias elimina el incentivo económico para declarar separadamente a los cónyuges, a no ser que se modifique el sistema de cocientes y, obviamente, la tarifa del impuesto. En segundo lugar, el impuesto personal sobre la renta francés no tiene la importancia recaudatoria que tiene el IRPF en España o en el resto de los países de la Unión Europea que no tengan adoptado el cociente familiar mientras que las cotizaciones a la Seguridad Social en el país vecino suponen unos ingresos públicos proporcionalmente más elevados. En definitiva, la pérdida de recaudación que puede suponer la adopción del cociente familiar deberá ser compensada bien con un menor gasto público (probablemente social lo que supone una mayor carga para las personas que realizan trabajos de cuidado, o sea, para las mujeres), con un aumento de las contribuciones a la seguridad social de los/as trabajadores/as o con un incremento de la imposición indirecta.