



CIRIEC
españa

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social
y Cooperativa, nº 81, Agosto 2014, pp. 263-308**

La política familiar a través del IRPF. Un modelo de impuesto negativo para familias de rentas bajas

José Antonio Martínez Álvarez
Ana Belén Miquel Burgos

Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición online: 1989-6816.

© 2014 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

La política familiar a través del IRPF. Un modelo de impuesto negativo para familias de rentas bajas

José Antonio Martínez Álvarez
Ana Belén Miquel Burgos

*Honra a tu padre y a tu madre para que tus días se
alarguen en la tierra que Yahvé tu Dios te da.
Éxodo 20-12*

RESUMEN

El papel de la familia en el desarrollo económico y social de un país tiene una relevancia indiscutible, que no se circunscribe únicamente al rol de agente económico que suministra factores al proceso productivo y demanda bienes y servicios. La familia aporta capital humano a la sociedad y es la base del reemplazo generacional. En los países OCDE, especialmente aquellos en los que la política social se basa en la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, la baja natalidad está suponiendo un obstáculo casi infranqueable para la continuidad y viabilidad del Estado del Bienestar, tal y como lo conocemos. La política económica debe tener presente la notable importancia de la familia en todas sus decisiones y la política fiscal, específicamente a través del diseño del sistema impositivo, el cual se constituye como un instrumento poderoso para lograr los objetivos que se propongan en relación con dicha Institución.

PALABRAS CLAVE: Unidad familiar, progresividad, equidad, mínimo vital, conciliación.

CLAVES ECONLIT: H310.

Cómo citar este artículo: MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. & MIQUEL BURGOS, A.B. (2014): "La política familiar a través del IRPF. Un modelo de impuesto negativo para familias de rentas bajas", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 81, 263-308.

Correspondencia: José Antonio Martínez Álvarez y Ana Belén Miquel Burgos, Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

E-mail: jamartinez@cee.uned.es.

La politique familiale via l'IRPF, (Impôt sur le revenu des personnes physiques). Un modèle d'impôt négatif pour les familles à faible revenu

RÉSUMÉ : Le rôle de la famille dans le développement économique et social d'un pays est d'une importance indiscutable. Il ne se réduit pas uniquement à une fonction d'agent économique participant au processus de production et de demandeur de biens et services. La famille apporte également un capital humain à la société et constitue la base du renouvellement des générations. Dans les pays de l'OCDE, et particulièrement dans ceux dont la politique sociale est basée sur la solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle, le faible taux de natalité représente un obstacle presque infranchissable pour la continuité et la viabilité de l'État-providence tel que nous le connaissons actuellement. La politique économique doit prendre en compte l'importance de la famille dans toutes ses décisions et dans la politique fiscale, particulièrement au travers de la conception du système fiscal. Il s'agit d'un instrument puissant permettant d'atteindre les objectifs fixés à l'égard de cette institution.

MOTS CLÉ : Unité familiale, progressivité, équité, minimum vital, conciliation.

Family policy and Spanish income tax: a negative fiscal model for low-income families

ABSTRACT: The role of the family in the economic and social development of a country has an undeniable importance which is not confined to the functions of supplying factors to the production process and demanding goods and services. The family contributes human capital to society and is the basis of generation replacement. In OECD countries, especially those in which social policy is based on inter-generation and intra-generation solidarity, the low birth rate is becoming an almost unsurmountable obstacle to the continuity and viability of the Welfare State as we know it. Economic policy decisions should take the considerable importance of the family into account, and fiscal policy, specifically through the design of the tax system, is a powerful tool for achieving the objectives proposed in relation to this institution.

KEY WORDS: Family unit, progressive taxation, fairness, minimum subsistence income, work/life balance.

1.- Introducción. El papel de la familia como agente económico

El papel de la familia en el desarrollo económico y social de un país tiene una relevancia indiscutible. Tradicionalmente se ha reconocido a la familia (en sentido genérico) como un agente económico, en la que el individuo toma decisiones en el seno de la misma, que relacionan a todos los componentes del hogar y que buscan el bien común, la máxima utilidad para la familia como institución, como propietario de factores productivos y como unidad de consumo, demandante de bienes y servicios.

Pero, la importancia de la familia como institución no radica únicamente en su papel como agente económico dentro de la teoría de la producción, sino que durante las últimas décadas hemos asistido a un cambio de mentalidad, en el que el rol de la familia ha sido analizado desde el ámbito de la teoría económica, transformando la actuación de los hogares en ese flujo circular y evaluando la importancia que la misma tiene para el desarrollo económico y social de los países, así como en la esfera normativa, subrayando la necesidad de que los poderes públicos preserven dicha institución con fines no meramente protectores o de ayuda social, sino como una exigencia para garantizar el progreso económico.

Entre otros autores, como Theodore Shultz o Emmanuel Todd, el premio Nobel de Economía, Gary Stanley Becker, en su Tratado sobre la familia (1981)¹, recalca la importancia de la familia en el desarrollo económico, de tal manera que, cuando se canalizan los esfuerzos y la atención hacia la familia, se consiguen resolver problemas como el desempleo, la violencia y la desestabilidad política y económica en el desarrollo social. Para Becker, la inversión que realiza la familia en los hijos supone la acumulación de capital humano, al cual considera como el cuarto factor productivo, incorporando a la familia en las teorías de la producción y la inversión, y otorgándole un papel principal en la economía.

Esto no es algo nuevo, aunque su tratamiento sí lo sea. De hecho, ya en 1890 Alfred Marshall constataba la transcendencia de la familia en la creación de capital humano, al que consideraba como el más valioso de todos. Estas teorías manifiestan la contribución directa al desarrollo económico que tiene la familia.

Respecto al reflejo jurídico del carácter esencial de la familia en el avance económico y social de un país, tenemos un ejemplo interesante en Alemania como país garantista del mínimo vital y que recoge en sentencia del Tribunal Constitucional Alemán² que "(...) la carga económica por la obliga-

1.- Gary Stanley Becker, *Tratado sobre la familia*, Alianza Editorial, 1987.

2.- Sentencia del Bundesverfassungsgericht del 3 de noviembre de 1982.

ción de alimentar a los hijos es una circunstancia especial que disminuye la capacidad económica de los padres. El legislador no puede dejar de considerar esta carga especial inevitable, sin atentar contra la justicia fiscal". En nuestro país, el artículo 39.1 de la Constitución Española reconoce que: "Los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia", lo que muestra el interés del poder legislativo por garantizar que la actuación del sector público garantice que sus acciones tengan en cuenta la preponderancia de la institución familiar como centro social y objetivo de las políticas llevadas a cabo.

En base a lo expuesto podemos confirmar que la política económica debe considerar el valor que tiene la familia como agente económico, tratando de compensar los esfuerzos inversores a los que las mismas deben hacer frente, sobre todo en las edades tempranas, para cuidar y educar a sus hijos, así como tener en cuenta la importancia de dicha entidad en el centro político y social de una nación.

El debate actual sobre el Estado de bienestar y los problemas de viabilidad y consolidación del mismo refuerzan la necesidad de impulsar la política familiar, entendida ésta, bien como "*toda medida adoptada por el Gobierno para mantener, sostener o cambiar la estructura y la vida familiar*" definición acuñada por Dumon, o bien de manera más específica, como "*conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas*" aportada por el Catedrático Lluís Flaquer. Aunque como bien sabemos, las políticas sociales en general benefician de alguna manera, ya sea directa o indirectamente a la familia, las políticas familiares se centran fundamentalmente en ayudar a las familias a soportar el peso del coste que suponen las cargas extras, así como a conciliar la vida personal, laboral y familiar.

El presente artículo analiza el trato que la política fiscal, y en concreto a través del IRPF, dispensa a las familias, ya que por su especial incidencia en la renta disponible y por la capacidad del impuesto para incentivar determinadas actuaciones, podemos considerarlo preponderante dentro del sistema impositivo. Asimismo se evalúa cómo las sucesivas reformas del impuesto de la renta han modificado los aspectos más relevantes del tratamiento a las familias, estudiando las diferencias interterritoriales y con respecto a otros países OCDE. La reforma fiscal que realice el ejecutivo cuenta así con algunos aspectos de especial trascendencia que deberá considerar para corregir los problemas a los que en la actualidad se enfrenta el diseño del IRPF, por lo que se realizan propuestas, que en cada epígrafe se van desglosando, y que se suman a dos planteamientos que consideramos podrían dar respuesta a algunos de los interrogantes que a lo largo del Informe se plantean.

2.- El tratamiento de la familia en el IRPF

La política fiscal, a través del gasto público, pero también a través del sistema impositivo es una herramienta fundamental para llevar a cabo lo que podemos considerar como política familiar (pasamos de una política macro a una micro, que por su especial interés abarca actuaciones desde distintos ámbitos). El impuesto sobre la renta es un impuesto directo de carácter personal que grava la capacidad económica del sujeto pasivo. La familia como agente económico requiere de un tratamiento singular en este tributo, dado que hallar la capacidad de pago de la unidad familiar implica un esfuerzo adicional por cuanto esta institución acumula rentas de sus integrantes, que deben ser divididas entre el número de miembros teniendo en cuenta las economías y deseconomías de escala que ésta puede presentar. Además y como hemos argumentado, el núcleo familiar es una pieza relevante en el desarrollo económico de un país, proporcionando capital humano al proceso productivo de una sociedad, reemplazo generacional que garantice la sucesión y cobertura, en el caso de países cuyo sistema de prestaciones por jubilación se basen en la solidaridad intergeneracional. Son, por tanto, varios los aspectos que hay que estimar al analizar el tratamiento de la familia en el impuesto: su consideración como unidad contribuyente, el mínimo existencial o de subsistencia exento del gravamen y la utilización del sistema tributario como instrumento, no solo de política fiscal sino también económica, incentivando determinados comportamientos, o de política social de ayuda a colectivos específicos, en este caso, la familia.

2.1. El problema de la unidad familiar en los impuestos progresivos

El cumplimiento del principio impositivo de equidad, y específicamente en su vertiente vertical, implica que el impuesto sobre la renta se configure generalmente como un impuesto progresivo, en el que los contribuyentes son gravados conforme a su capacidad de pago, coadyuvando a la función redistributiva de la Hacienda Pública.

Sin embargo, este carácter progresivo crea algunos problemas producidos por la acumulación de rentas en algunas circunstancias que no incrementan la capacidad contributiva de manera efectiva. Uno de los inconvenientes mencionados es el que deriva de la observación de la familia como una unidad contribuyente. Esta suposición se basa en dos argumentos principalmente: el ahorro de la puesta en común de determinados gastos del hogar, creando auténticas economías de escala y la unificación de las rentas de sus miembros, como si de una empresa con varias unidades de negocio se tratase, adoptando decisiones de consumo e inversión de manera conjunta.

Desde otra perspectiva, podemos confirmar que, de este modo, se están minusvalorando las cargas familiares, especialmente en el caso de los descendientes, e incluso ascendientes que no perciben rentas, pero sobre todo que, al agregar las rentas de todos los miembros de la unidad familiar en un impuesto con una escala progresiva, sean gravados a un tipo superior al que les correspondería al tributar de manera individual. Además, al considerar únicamente unidad a aquellas familias casadas, se socava la equidad horizontal, gravando de manera diferente a individuos con el mismo nivel de renta y que son solteros o pareja de hecho, así como el principio de neutralidad, al incentivar o desincentivar el matrimonio frente a la opción de no casarse. La transformación social que se ha venido realizando en las últimas décadas parece requerir que, en todo caso, se asemeje a dicha situación no sólo a las familias monoparentales (padre o madre con hijos) sino también a parejas de hecho o solteros que conviven con uno de sus progenitores, si éstos no perciben rentas por encima de un determinado nivel.

La teoría hacendística ha buscado diferentes soluciones para solventar esta problemática:

1. Permitir la elección entre la declaración conjunta o individual, según sea más o menos ventajosa para el contribuyente.
2. Dividir la suma total de rendimientos entre el número de perceptores (sistema *splitting*), que es el sistema utilizado por algunos países europeos, como por ejemplo Alemania o Portugal.
3. Dividir la suma total de rendimientos entre el número de integrantes del hogar, para lo cual los perceptores cuentan al 100% y los demás al 50% (sistema francés o *quotient*).
4. Aplicar una escala diferente, método utilizado por ejemplo en Irlanda, Luxemburgo (donde se ha aplicado a la escala general un coeficiente) o Malta.
5. Aplicar reducciones o algún tipo de desgravación fiscal a la base imponible conjunta.

En España, hemos asistido a numerosos cambios normativos que han intentado dar respuesta al problema de la unidad contribuyente y la tributación conjunta. Actualmente la unidad familiar³ cuenta con la posibilidad de optar por realizar la declaración individual o conjunta y además en este último caso se realiza, con carácter general, una reducción en la base imponible de 3.400 euros⁴. Sin embargo, el resultado en la cuota puede todavía llegar a ser discriminatorio, ya que existen determinadas deducciones y reducciones que hacen que una misma capacidad contributiva sea tratada de manera distinta si es percibida por un solo perceptor o por dos. Esto sucede porque en el segundo caso, el declarante puede optar por realizar la tributación de manera individual y de este modo minorar su cuota con el mínimo personal y la parte proporcional que le corresponda por descendientes, realizando las deducciones que le correspondan (generalmente por vivienda habitual) en la cuota diferencial hasta el tope. Si los mismos ingresos se obtienen por un único sujeto y se realiza la declaración de manera conjunta se puede practicar una reducción en la base imponible por utilizar dicha

3.- Se entiende por unidad familiar la integrada por los cónyuges, hijos menores y/o hijos mayores de edad incapacitados. En caso de separación legal, la unidad familiar estará constituida por el progenitor y los hijos que convivan con éste.

4.- En caso de familias monoparentales, la base imponible se reducirá en 2.150 euros. Artículos 82-84 de la ley 35/2006 de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

opción, pero no se pueden sumar los mínimos vitales ni los topes de la deducción que le correspondería si se declarase de manera individual para ambos cónyuges⁵. En definitiva se socava la equidad horizontal del impuesto y se pierde neutralidad por cuanto se está incentivando una determinada organización de las tareas familiares. Es por ello, que estamos asistiendo a un auténtico debate, en el que, por un lado se levantan voces que reclaman una solución a la situación expuesta y por otro, se solapan con las de aquellos otros que consideran que de otro modo se desincentivaría la inclusión de la mujer en el mercado laboral. La solución no es sencilla y reclama un análisis detallado que, sin mermar los derechos conseguidos en pro de la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, no produzca discriminaciones a uno u otro modo de vida.

2.2. El mínimo vital y los gastos de los hogares

Una de las cuestiones de mayor importancia en la configuración del impuesto sobre la renta es, sin duda, el tratamiento proporcionado a la situación personal y familiar. Teniendo en cuenta que, el IRPF es un impuesto personal en el que su planteamiento otorga una gran relevancia a la capacidad de pago del contribuyente y cuyo diseño progresivo trata de dar cumplimiento al principio de equidad en sus dos vertientes, horizontal y vertical, el método utilizado para retratar las circunstancias personales y la capacidad económica del sujeto pasivo se convierte en uno de los aspectos a los que cualquier propuesta de reforma del mismo debe dedicar la máxima atención.

Además, dado que la finalidad del impuesto parece ser la de gravar la renta disponible del sujeto y no los ingresos totales recibidos por el mismo, como se pone en evidencia, tanto en las exposiciones de motivos de las sucesivas leyes, como en las reducciones que suelen aplicarse a cada una de las distintas fuentes de renta, resulta totalmente justificado el planteamiento de la necesidad de hallar cuál es la mencionada renta disponible.

Por tanto, el dilema parece hallarse en el criterio que decidimos utilizar para calcular la misma. Desde el origen del IRPF con la Ley 44/1978, del 8 de septiembre⁶, la situación familiar del contribuyente se descontaba realizando minoraciones de la cuota a través de deducciones. No obstante, es con la reforma del impuesto mediante la Ley 40/1998, de 9 de diciembre⁷, que nace el denominado "*mínimo personal y familiar*", instrumento que permite identificar la capacidad económica del contribuyente con su renta disponible, una vez descontado dicho mínimo.

Son varios los argumentos que apoyan la idea de que el impuesto debe gravar únicamente la renta disponible, después de hacer frente a los gastos de subsistencia del individuo de la unidad familiar, lo que podríamos identificar con el mínimo vital o mínimo exento. Así, dicha afirmación se sostiene en

5.- Véase Gómez de la Torre del Arco, M. López López, M^a.T. "Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e igualdad de trato a las familias". Documentos de Trabajo. Fundación Acción Familiar. 2011

6.- Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

7.- Ley 40/1998, de 9 de diciembre, de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

razones tanto de carácter jurídico como económico, de hecho, la idea de establecer el derecho a un mínimo vital no es nueva, sino que, por el contrario, se tiene en consideración desde la época romana con la ampliación de la *lex frumentaria*⁸. Aunque dicho mínimo no se explicita en la Constitución Española, sí que se pone de relieve la necesidad de que el impuesto sobre la renta grave únicamente la capacidad económica, extremo que se manifiesta en el artículo 31, cuyo texto exige que *“todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos según su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo sin que, en ningún caso, tenga alcance confiscatorio”*. Igualmente la concepción del mínimo vital está explícitamente avalado por la normativa internacional, tal es el caso, por ejemplo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas de 1966, en cuyo artículo 11 se reconoce el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluyendo determinados gastos necesarios como la alimentación, el vestido, etc. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Alemán concluía que *“(…) del principio de tributación según la capacidad económica resulta, en todo caso, que en el impuesto sobre la renta también son importantes aquellos gastos que se producen fuera de la esfera de la obtención de ingresos (es decir, en el ámbito privado) y que son inevitables para el contribuyente”*⁹. Igualmente, este concepto se pone de manifiesto en la teoría económica, a través de varios principios, como en el caso de la teoría marginalista del sacrificio. Por un lado, Stuart Mill utiliza el principio de utilidad marginal decreciente, que se apoya en las teorías de Walras y Jevons, y que afirma que *“la satisfacción lograda mediante el consumo de un bien aumenta con el incremento del consumo, pero tal aumento de satisfacción se produce a un ritmo cada vez más débil, de tal manera que se presenta una saturación progresiva”*, para concluir que una persona que obtiene ingresos observa que su satisfacción aumenta a un ritmo cada vez más lento, en términos de utilidad, el valor total es creciente, pero el marginal es decreciente. Pues bien, la teoría marginalista del sacrificio, supone que los ingresos obtenidos por el individuo se dirigen en primer lugar a satisfacer las necesidades vitales, y únicamente cuando éstas son satisfechas se procede a realizar otro tipo de gastos. Por último, podemos afirmar que sería ineficiente que el Estado recaudase ingresos de manera coactiva de los ciudadanos si posteriormente debiese realizar un mayor gasto asistencial para cubrir las necesidades básicas de éstos.

Por tanto, entendemos que la exención del tributo del mínimo vital o mínimo personal y familiar es absolutamente justificada. Igualmente, consideramos que el diseño introducido por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, es el apropiado para obtener la finalidad expuesta, aunque el mismo, como bien sabemos, fue posteriormente modificado por la vigente LIRPF 35/2006¹⁰, cuya configuración pasó de identificar capacidad económica del contribuyente con la renta disponible a equipararla con la renta neta total.

8.- El tribuno de la plebe Plubio Clodio Pulcro realizó una ampliación de la denominada *lex frumentaria* de Cayo Sempronio Graco, pasando de repartir grano a precios muy bajos y estables para abastecer a la urbe, a hacerlo de manera totalmente gratuita. “Pan y circo”. Yeyo Balbás. Roca editorial (2013).

9.- Sentencia del Bundesverfassungsgericht de 3 de noviembre de 1982.

10.- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Desde el punto de vista de la justicia fiscal, una persona que posea una determinada capacidad económica debe contribuir con una cantidad que se estime justa en sus dos vertientes: el principio de equidad horizontal, que supone que dos personas que tengan la misma capacidad contributiva paguen lo mismo y el de equidad vertical, que requiere que aquél que tenga mayor capacidad económica pague más, no solo en términos absolutos (proporcionalidad del impuesto) sino también en términos relativos (progresividad). En ambos sentidos, se hace necesario que la cuota del impuesto se fije en función de la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Como explicábamos anteriormente, el modelo de IRPF resultante tras la reforma de 1998 identificaba la capacidad económica con su renta disponible, es decir, aquella sobrante una vez deducida la cantidad necesaria para cubrir las necesidades básicas del núcleo familiar. Esta es la idea aceptada generalmente por la doctrina y la que ha venido utilizándose desde hace un par de décadas en la mayoría de países de nuestro entorno. De este modo, para calcular la capacidad del sujeto para contribuir al impuesto, debería deducirse de su renta total, la cuantía conocida como mínimo vital, que se corresponde con la cobertura de las necesidades básicas, personales y familiares del contribuyente, de modo que esa parte quedase totalmente exenta. No obstante, la Ley 35/2006¹¹ supuso el retorno hacia un modelo muy similar al anterior, que trataba fiscalmente las circunstancias personales como deducciones en la cuota. Es decir, dicho esquema no exime realmente esta parte de la renta total, o lo que es lo mismo, de la base del impuesto, sino que la desgrava trayéndola de una cantidad de la cuota del tributo, para que de este modo la progresividad no se reduzca. Este mecanismo crea mayor confusión, ya que, por un lado, es necesario tener una capacidad económica suficientemente elevada como para llegar a gozar de dichos beneficios fiscales y por otro lado, la determinación de la cuota a partir de dicha ley exige aplicar la tarifa progresiva doblemente, primero al total de renta generada y después a los mínimos personales y familiares a los que tenga derecho el contribuyente, lo que supone que toda la renta del núcleo familiar pasa una de las veces por el tamiz impositivo, es decir, no puede considerarse como renta exenta. Este diseño supone equiparar dos conceptos distintos la desgravación y la exención, pero en realidad no son la misma cosa; la primera implica no aplicar el impuesto sobre la cantidad desgravada, aunque la misma sigue teniendo efectos tributarios sobre el resto de la renta, la exención es, sin embargo, la ausencia total de carga sobre la cantidad eximida.

Por otra parte, según el artículo 39.1 de la Constitución Española los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. No obstante, como estamos comprobando, el tratamiento dado a las familias en el impuesto sobre la renta ha sido siempre controvertido, ya que son varios los aspectos que debemos cuidar en este sentido: los efectos de la progresividad sobre las rentas familiares, la definición de unidad familiar, los gastos de los hogares con hijos a cargo (especialmente de corta edad) y la protección a las familias. Por tanto, consideramos que el sistema actual debería modificarse para recoger los aspectos señalados, que ya se reflejaban en la configuración anterior, a través de un sistema más justo y simple, en el que los mínimos vitales (personal y fami-

11.- Vid. *Supra* nota 11.

liar) se minorasen directamente de la base imponible, de tal manera que dicha parte de su renta quedase realmente exenta del pago del impuesto, ya que tan justo como incuestionable es que con un mismo nivel de ingresos, la capacidad económica de un contribuyente es menor cuanto mayores sean sus cargas familiares.

2.3. La conciliación de la vida laboral y familiar

Una de las grandes dificultades que enfrentan las familias es la de conciliar la vida personal y familiar con la actividad laboral. Este problema se agrava en los primeros años de los hijos, por cuanto la escolarización no es obligatoria y el cuidado de los hijos fuera del hogar tiene un coste, que puede llegar a ser ciertamente elevado. Además, tradicionalmente, y en la mayoría de los casos, la mujer permanecía en el hogar para el cuidado de los hijos, así como de los mayores. La incorporación de la mujer al mercado laboral y el desigual reparto de responsabilidades en el hogar, han supuesto durante las últimas décadas un asunto objeto de análisis y de preocupación en el diseño de la política económica, que, como no podría ser de otro modo, se ha filtrado a través de la política fiscal en el diseño del impuesto sobre la renta. Las soluciones para promover la conciliación del trabajo con la familia y la vida personal se han dirigido tanto a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo a las mujeres y al derecho de las mismas a construir una carrera profesional al margen de su papel de madre, como a la ayuda directa al cuidado de hijos.

Actualmente se recoge en el artículo 81 de la LIRPF 35/2006¹² una deducción por maternidad vigente desde la Ley 46/2002¹³, y que consiste en una minoración de la cuota diferencial del Impuesto de hasta 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años para madres que realicen una actividad por cuenta propia o ajena y por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad. No obstante la deducción final se calcula proporcionalmente al número de meses en que se cumplen los requisitos expuestos. Esta deducción se configura como un impuesto negativo, que permite optar (previa solicitud del contribuyente) por el abono por parte de la AEAT de la cuantía mensual equivalente.

También podemos encontrar deducciones específicas por gastos de guardería o cuidado de hijos, en determinadas Comunidades Autónomas como Canarias, Castilla y León, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana, estableciendo en cada una de ellas distintas particularidades que se detallan en el cuadro adjunto.

12.- Vid. *Supra* nota 11.

13.- Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

Tabla 1. Deducciones por Comunidades Autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DEDUCCIÓN EXISTENTE	REQUISITOS	DEDUCCIÓN MEDIA
CANARIAS	Tienen derecho a deducción del 15% de los gastos de guardería de niños menores de 3 años con un máximo de 400 euros por cada niño.	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajar fuera del domicilio familiar más de 900 horas en el período impositivo. • que ninguno de ellos tenga una base imponible general superior a 39.000 euros en el caso de tributación individual o 52.000 euros si hacen la declaración conjunta. 	152 euros
CASTILLA Y LEÓN ¹⁴	La deducción aplicable es del 30% de las cantidades pagadas a la persona empleada del hogar que se dedique al cuidado de los niños hasta los 4 años de edad del menor o bien el 100% de los gastos de preinscripción, matrícula, asistencia y gastos de alimentación con el límite de 1.320 euros, en guarderías o centros infantiles de la Comunidad inscritos en el Registro de Centros para la conciliación de la vida familiar y laboral, para hijos menores de cuatro años.	<ul style="list-style-type: none"> • que los padres realicen una actividad por cuenta propia o ajena la persona empleada esté dada de alta en la Seguridad Social. • la base imponible general más la base imponible del ahorro menos el mínimo personal y familiar sea inferior a 18.900 euros en tributación individual ó 31.500 euros en tributación conjunta. 	747 euros
GALICIA	La deducción es del 30% del importe satisfecho o bien a la persona empleada del hogar que se dedique al cuidado de los hijos o bien a las escuelas infantiles.	<ul style="list-style-type: none"> • que los padres trabajen • la persona empleada esté dada de alta en la Seguridad Social • la suma de la base imponible general más la base imponible del ahorro menos el mínimo personal y familiar, no supere los 22.000 euros en tributación individual ó 31.000 euros en conjunta. 	109 euros
MURCIA	La deducción es del 15% de los gastos de guardería y centros escolares para hijos menores de tres años, con el límite máximo de 330 euros anuales por cada hijo en caso de declaración individual o 660 euros al año por cada uno de ellos en tributación conjunta o en caso de familia monoparental.	<ul style="list-style-type: none"> • que los padres trabajen. • la base imponible general menos el mínimo personal y familiar sea inferior a 19.360 euros en declaraciones individuales o a 33.880 euros en declaraciones conjuntas, y la base imponible del ahorro sea inferior a 1.202,02 euros. 	135 euros
COMUNIDAD VALENCIANA	La deducción es del 15% del gasto en guarderías y centros de primer ciclo de educación infantil con un máximo de 270 euros por hijo.	<ul style="list-style-type: none"> • que los padres trabajen. • que la base liquidable general y del ahorro sea inferior a 24.000 euros en declaración individual ó 38.800 euros en declaración conjunta. 	123 euros

FUENTE: Elaboración propia, AEAT.

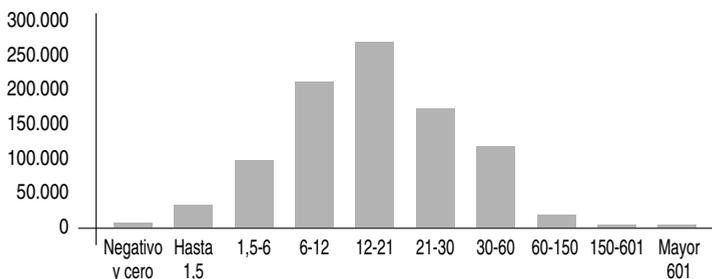
14.- En Castilla y León se determinan las deducciones más altas existentes.

Como vemos existe una importante dispersión en las ayudas para los gastos de guardería. En el último epígrafe se detalla una propuesta que se aplicaría a nivel estatal armonizando la situación descrita y cuya justificación y configuración se pormenoriza en el mismo.

En España la deducción por maternidad es el ejemplo más claro de política familiar a través del IRPF, ayudando a la conciliación de la vida personal y familiar. En el año 2011 y según los datos de la Agencia Tributaria (AEAT), el número de liquidaciones de declarantes ascendió a 19.467.730, de las cuales 857.323 incluyeron deducciones por maternidad por hijos menores de tres años¹⁵, es decir, un 4,4% del total. Respecto al importe total deducido por dicho concepto el montante acumulado alcanzó la cuantía de 786.161.470¹⁶ euros¹⁷, siendo el importe medio por contribuyente de 917 euros¹⁸.

En el gráfico adjunto se despliega el número de liquidaciones con deducción por maternidad por tramos de ingresos. Según podemos observar en la misma, el mayor número de deducciones (257.565) tuvo lugar para ingresos entre 12.000 y 21.000 euros, lo que supuso el 30,04% del total. Respecto a la cuantía de dichas deducciones, en el tramo indicado sumaba 239.193.801 euros, lo que corresponde al 30,43% del importe acumulado.

Gráfico 1. Distribución del número de liquidaciones con deducciones por maternidad según tramos de rendimiento



FUENTE: Elaboración propia, AEAT.

15.- Deducción dirigida a mujeres trabajadoras, ya sea por cuenta propia o ajena, es decir, las madres que estén desempleadas no podrán aplicarse esta bonificación.

16.- Según los PGE para 2011, se preveía que el importe por deducción de maternidad podría alcanzar los 951,46 millones de euros, un 2,4% del importe total de las deducciones.

17.- En esta cuantía no se incluye a los no declarantes.

18.- El tope es de 1.200 por hijo.

En los PGE para el año 2014, se ha previsto que el importe total de las deducciones por maternidad alcance 759,30 millones de euros, lo que supone un 2,0% del importe total de las deducciones y un 20,2% menos de lo presupuestado en el año 2011.

Esta deducción supone una contribución para las madres trabajadoras y en este sentido consideramos que es necesario mantener la misma e incluso, como veremos después, complementarlas con otras medidas. Es necesario reseñar la importancia de apoyar la conciliación de la vida personal y familiar por cuanto tiene implicaciones no sólo de incremento de natalidad y de productividad, sino también de igualdad de oportunidades en la incorporación al mercado laboral para las mujeres.

3.- La política familiar en España

España ha empezado a dar sus primeros pasos fuera del periodo recesivo más largo y duro que podamos recordar desde el inicio de la democracia. Una crisis global con origen al otro lado del Atlántico, pero que en nuestro país mostró sus efectos de una manera brutal, arrasando con toda su intensidad nuestro cuadro macroeconómico y llevándose las ilusiones de millones de españoles, sus puestos de trabajo, sus sueños y esperanzas y la credibilidad que ofrecíamos fuera de nuestras fronteras. Las familias españolas están sufriendo las secuelas de la misma, con una reducción importante de sus ingresos, sobre todo como consecuencia del incremento de la tasa de desempleo que, como podemos observar en el siguiente cuadro, ha elevado el número de familias con todos sus miembros en paro hasta casi los dos millones de hogares.

Tabla 2. Número de personas de la familia que están en situación de desempleo

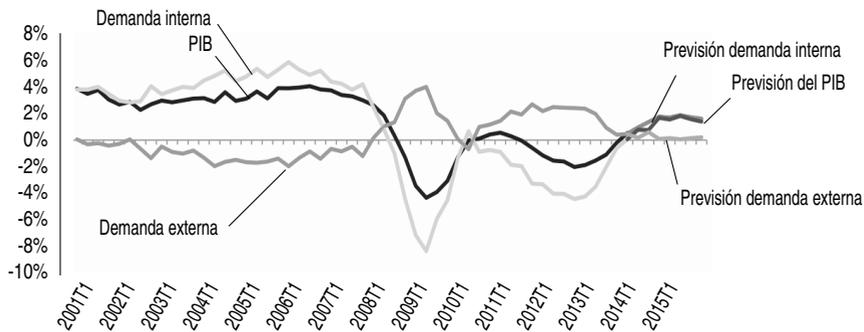
CUARTO TRIMESTRE 2014	Número en miles	Variación sobre el trimestre anterior		Variación sobre igual trimestre del año anterior	
		Diferencia	Porcentaje	Diferencia	Porcentaje
TOTAL HOGARES	18.266,5	21,4	0,12	86,2	0,47
Hogares con al menos un activo	13.342,5	-14,9	-0,11	-62,9	-0,47
- Todos están ocupados	8.659,5	-27,9	-0,32	121,2	1,42
- Todos están parados	1.978,9	53,1	2,76	-33,9	-1,69
Hogares en los que no hay ningún activo	4.924,0	36,3	0,74	149,0	3,12

FUENTE: Elaboración propia, Encuesta de Población Activa, INE.

El teólogo católico inglés y matemático William George Ward decía que “*El pesimista se queja del viento. El optimista espera que cambie. El realista ajusta las velas*”. Eso parece estar haciendo nuestro país. En el transcurso de los últimos años se han llevado a cabo numerosas reformas, cuyo fin es el de estabilizar esta situación. Casi todos los pronósticos confirman el cambio de tendencia y esperan un incremento del PIB superior a un punto. Nuestras predicciones se sitúan en torno al 1,2%, con un crecimiento del 1,8% en el último trimestre del año (véase gráfico adjunto). Hoy en día, la pregunta que muchos se hacen es ¿Ha regresado el paradigma español? ¿Podemos volver a hacerlo?

Lo primero que debemos tener claro es que nuestra situación es claramente mejor que la que existía hace dos años. Cada mañana nos levantábamos escuchando algún comentario de analistas o representantes de Organismos Internacionales sobre los problemas que acarrea nuestra economía, sobre el posible “rescate” a España y, sobre todo, del pulso que nuestra deuda jugaba cada día en los mercados, la temida Prima de Riesgo. A nadie se le escapa que las noticias están cambiando, corren nuevos tiempos y aires más frescos, los Organismos Internacionales avalan las reformas realizadas desde el ejecutivo y a nadie parece afectarles ya el diferencial del endeudamiento español con el alemán, que ha variado desde los 612 puntos en su máximo hasta caer por debajo de los 150 puntos en menos de dos años (148 el 13 de marzo).

Gráfico 2. Evolución y previsión del PIB y de la demanda externa e interna (2001-2015)



FUENTE: Elaboración propia¹⁹

19.- J.A. Martínez et al., "La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.

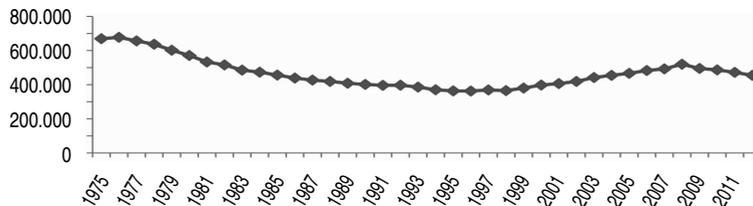
Pero, ¿ya hemos visto la ansiada luz al final del túnel? La realidad es que aún existe un largo camino por recorrer. El final de la crisis puede verse desde distintas perspectivas; si los inversores comenzaban a recoger frutos ya en el año 2013 y 2014 parece el final de la caída del PIB, la salida de la crisis aún deberá esperar para los ciudadanos de a pie. Por ello, nuestro principal objetivo es claramente acabar con las elevadas cifras de desempleo, con la tragedia que numerosas familias españolas, ajenas a los cuadros macro y los modelos econométricos, viven cada día. Es por ello que hay que trabajar y me consta que así lo estamos haciendo desde cada organismo y desde cada rincón. Pero ésta no es una labor de un solo día, ésta es una carrera de fondo que todos corremos cada día, exprimiendo nuestro capital humano y nuestros recursos al máximo para buscar soluciones. Es una carrera que todos los españoles están ganando, despertando cada mañana a una nueva realidad y esperando que las cosas sean como antes.

Por otra parte, la brusca reducción de la tasa de natalidad, unida al envejecimiento de la población, derivado del aumento de la esperanza de vida en nuestro país, ha contribuido a la inversión de la pirámide poblacional, en la que el colectivo de población en edad de jubilación se ha incrementado notablemente, lo que está llevando a nuestro sistema de pensiones a una situación insostenible.

El INE publica periódicamente proyecciones de población; en el último informe, que extiende la previsión hasta 2023, muestra que el número de nacimientos proseguirá cayendo en los próximos años, continuando con la tendencia iniciada en 2008, factiblemente como consecuencia de la crisis. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer alcanzaría los 81,8 años en los varones y los 87,0 en las mujeres en 2022, lo que supondría una ganancia de 2,5 años y de 1,9 años respecto a los valores actuales, respectivamente. Esto implica que la tendencia puede tener efectos devastadores y que, de continuar a largo plazo será necesario contar con un mayor número de activos, para equilibrar la tasa de dependencia, que sólo podría producirse a través de la inmigración.

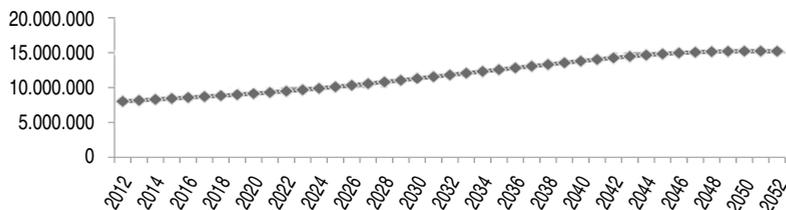
Como hemos explicado previamente, el reemplazo generacional es uno de los mayores retornos de la familia. Evidentemente, una pirámide poblacional invertida no parece la solución óptima a los problemas de sostenibilidad del Estado del Bienestar, aunque, como acabamos de comprobar, lógicamente es necesario que los nuevos activos que se incorporan al mercado laboral encuentren un empleo, para que pudiéramos minimizar los problemas a los que se enfrenta el sistema de pensiones en un futuro.

Gráfico 3. Evolución del número de nacimientos en España 1975-2012



FUENTE: Elaboración propia, datos INE.

Gráfico 4. Proyección de la población mayor de 65 años 2012-2052



FUENTE: Elaboración propia, datos INE.

Por todo ello reiteramos la importancia de llevar a cabo una política familiar enfocada a ayudar a las familias a soportar el peso del coste que suponen las cargas extras, así como a conciliar la vida personal, laboral y familiar. Respecto a las políticas sociales encontramos algunas figuras como el periodo de maternidad, paternidad y las prestaciones por riesgo para el embarazo y la lactancia, así como algunas ayudas y facilidades para las familias numerosas que están claramente orientadas hacia los objetivos comentados. En el cuadro adjunto se detallan los beneficios y prestaciones mencionadas.

Tabla 3. Beneficios y prestaciones familiares en España

<p>Permiso de paternidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación: consiste en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora que esté establecida para la prestación de Incapacidad temporal por contingencias comunes. • Duración: <ul style="list-style-type: none"> - 13 días, ampliables en 2 días más por cada hijo a partir del segundo, en los supuestos de nacimientos múltiples. - 20 días, en caso de familia numerosa o cuando en la familia haya una persona discapacitada en grado \geq al 33%. <p>Podrá disfrutarse en régimen de jornada completa o parcial de un mínimo del 50%.</p>
<p>Permiso de maternidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación: consiste en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora. • Duración: 16 semanas, ampliable en dos semanas en caso de parto, adopción o acogimiento múltiple, de discapacidad y de hospitalización del recién nacido.
<p>Riesgo durante el embarazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuantía: subsidio equivalente al 100% de la base reguladora, que será la establecida para la prestación de IT derivada de contingencias profesionales. • Duración: el tiempo necesario para la protección de la salud de la embarazada y/o del feto hasta el día anterior al de inicio del descanso por maternidad o de reincorporación al puesto de trabajo.
<p>Riesgo durante la lactancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuantía: subsidio equivalente al 100% de la base reguladora, que será la establecida para la prestación de IT derivada de contingencias profesionales. • Duración: 9 meses del hijo.
<p>Excedencia maternidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se considerarán cotizados los tres primeros años del período de excedencia disfrutado en razón del cuidado de cada hijo. Para el reconocimiento de las prestaciones por desempleo se considerará como situación asimilada al alta.
<p>Adopción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación: consiste en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora. • Duración: 16 semanas, ampliable en dos semanas en caso de nacimiento múltiple, de discapacidad y de hospitalización del hijo. Se podrá disfrutar de forma simultánea o sucesiva por ambos progenitores. En caso de adopción internacional y necesidad de desplazamiento previo, el período de suspensión podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución constitutiva de la adopción.
<p>Familias numerosas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descuento del 50% en educación en escuelas y universidades públicas. • Ampliación permiso de paternidad a 20 días. • Descuento del 50% en libros editados por el Estado. • Derechos de preferencia para conseguir becas. • Bonificación del 45% de las cuotas a pagar a la Seguridad Social por la contratación de un cuidador al servicio de la familia numerosa. • Bonificaciones o descuentos en billetes de tren y vuelos. • Bonificaciones o descuentos en entradas a museos, auditorios y teatros estatales. • Diversas bonificaciones en el pago de servicios municipales. • Mejora de condiciones para acceder a ayudas financieras para la compra de una VPO. • Otros descuentos dependientes de las CC.AA.

FUENTE: Elaboración propia, datos de Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Por su parte, la política fiscal puede ayudar a la política social a través de varios instrumentos tanto de gasto como de ingresos. En este sentido el IRPF es el impuesto por excelencia para instrumentalizar las mismas, ya que se trata de un impuesto personal y directo, que grava la capacidad de pago del contribuyente y que afecta de manera directa a la renta disponible de las familias.

El trato dispensado a las familias en el IRPF ha sufrido numerosas modificaciones normativas a lo largo de los años. En 1978 se abordó en España una Reforma de gran calado en el impuesto sobre la renta personal, que daría como resultado la aprobación, mediante la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, al denominado Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El IRPF con esta denominación era fuertemente progresivo (con 28 tramos) y contenía un tratamiento familiar que obligaba a la tributación como unidad contribuyente a aquellos sujetos pasivos que formasen parte de una unidad familiar, acumulando todos los rendimientos e incrementos de patrimonio de todos los miembros de la unidad familiar, cualquiera que fuese el régimen económico del matrimonio. Se establecía una deducción en la cuota de 8.500 pesetas por razón del matrimonio y 6.000²⁰ pesetas por cada descendiente. En el año 1989, tras la Sentencia del TC 45/1989, de 20 de febrero, se suprimía la obligación de tributación conjunta para las personas casadas, terminando con la problemática de acumulación de rentas en un impuesto progresivo. Este hecho apareció reflejado en la reforma del IRPF de la Ley 18/1991²¹, que además de incluir la opción de tributar de manera conjunta o individual, incrementó la deducción por descendientes hasta 20.000 pesetas e introdujo una “deducción por gastos de custodia de niños” del 15%, de las cantidades²² satisfechas por la custodia de los hijos menores de tres años, cuando los padres trabajasen fuera del domicilio familiar. Como hemos comentado, la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, introdujo la figura del mínimo personal y familiar, eximiendo del pago del impuesto una cantidad que se consideraba necesaria para los gastos vitales del contribuyente, así como para hacer frente a los gastos familiares, cuya cuantía se refleja en el cuadro adjunto.

20.- 8.000 en caso de discapacidad.

21.- Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

22.- Se establecía un límite de la deducción de 25.000 pesetas anuales y un tope ingresos de dos millones de pesetas.

Tabla 4. Cuantías de los mínimos personales y familiares en la Ley 40/1998

	MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR ART. 40 LEY 40/1998
MÍNIMO PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Con carácter general – 3.305,5 € - Para mayores de 65 años – 3.906,6 € - Minusvalía: Si es en grado $\geq 33\%$ – 5.108,6 €; Si es en grado $\geq 65\%$ – 6.911,6 €
MÍNIMO FAMILIAR	<p>Descendientes: 1^{er} y 2^o – 1.202,02 € 3^o y siguientes – 1.803,03 € Con un incremento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si es menor de 3 años: +300 € - Para material escolar de 3 a 16 años: +150 € <p>Ascendientes: Por cada mayor de 65 años dependiente con rentas no superiores al SMI – 600 €</p> <p>Discapacitados: las cuantías se incrementarán si la persona dependiente presenta minusvalía: Si es en grado $\geq 33\%$: +1.803,03 € Si es en grado $\leq 65\%$: +3.606,07 €</p>

FUENTE: Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias publicada en el BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1998.

La Ley 46/2002, de 18 de diciembre, consistió en una reforma parcial del impuesto, que profundizaba en la anterior y trataba de actualizar algunos aspectos afectados por la evolución de la economía y los sistemas fiscales. Respecto al trato a la familia, incrementó las cuantías de los mínimos familiares e incorporó la deducción por maternidad, que como explicábamos anteriormente se implantaba para aquellas madres con hijos menores de tres años que trabajasen fuera del hogar, con la finalidad de compensar en parte, los costes sociales y laborales derivados de la maternidad. Esta deducción actualmente sigue vigente en el IRPF al mantenerse en el articulado de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reforma que incrementó los mínimos de subsistencia, pero que, como hemos comentado, pasaron a deducirse en la cuota. Mediante la aprobación de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre²³, se estableció una deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o prestación económica de pago único de la Seguridad Social. Así como la deducción por maternidad introducida en 2003 tenía como objetivos fundamentales fomentar el trabajo de la mujer fuera del hogar y la conciliación de la vida personal y familiar, la implantación de esta nueva deduc-

23.- Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

ción pretendía compensar en parte los mayores gastos devenidos por el nacimiento de un nuevo ser, especialmente, en esta primera etapa de su vida. De este modo, los contribuyentes que cumplieran con los requisitos necesarios para ser beneficiarios, tendrían derecho a minorar su cuota diferencial en 2.500€ anuales por cada hijo nacido en el periodo impositivo. Además, de forma subsidiaria, para aquéllos que no tuviesen derecho a dicho beneficio fiscal este pago adquiriría la naturaleza de prestación de Seguridad Social, en su modalidad no contributiva. Se trataba por tanto de una “deducción negativa”, es decir percibida independientemente de la cuantía que se soportase por retenciones durante el ejercicio impositivo. Además, y al igual que en la deducción por maternidad, se permitía la solicitud del anticipo de la cuantía correspondiente. Sin embargo, apenas estuvo vigente durante tres ejercicios fiscales completos, ya que, con el fin de reducir el abultado déficit público registrado en el año 2009²⁴, se aprobó el RDL 8/2010, de 20 de mayo²⁵, con una batería de medidas que entre otras, suprimió dicha deducción, así como la prestación de la Seguridad Social, con efectos a partir del 1 de enero de 2011.

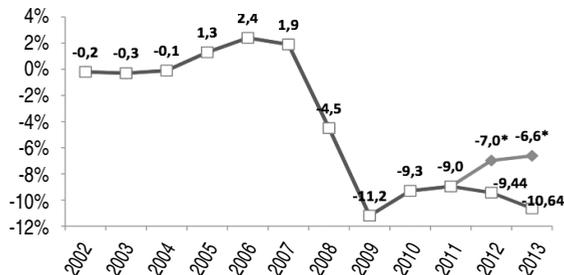
Consideramos que, en esta línea, podrían implantarse determinadas medidas dentro de la reforma del IRPF, aunque, teniendo en cuenta la importancia que tiene para nuestro país la consolidación fiscal, tendente al cumplimiento de los objetivos de déficit pactados con nuestros socios europeos²⁶, las mismas deben limitarse necesariamente según la pérdida recaudatoria que éstas puedan suponer. En el último epígrafe se detallan dos propuestas que, instrumentalizadas a través de un Impuesto Negativo sobre la Renta, podrían suponer un incentivo de gran importancia al incremento de la natalidad por cuanto ambas se dirigen hacia la conciliación de la vida personal y familiar, así como a la ayuda a las familias con menores ingresos en la crianza de sus hijos durante los primeros años de vida.

24.- El déficit en el año 2009 ascendió al 11,1% del PIB.

25.- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

26.- Como consecuencia de la incipiente crisis económica y de la política fiscal expansiva llevada a cabo por el Ejecutivo que gobernaba en ese momento, España pasó de tener superávit en 2007 a un déficit de 11,2% en 2009, lo que provocó la apertura por parte de la Unión Europea del llamado Procedimiento de Déficit Excesivo, que supuso la necesidad de pactar una senda de ajuste presupuestario de obligado cumplimiento en el que todavía nos encontramos, aunque las reformas que se están llevando a cabo en la actualidad están permitiendo corregir los desequilibrios fiscales de nuestro país.

Gráfico 5. Capacidad o Necesidad de Financiación España (%PIB)



Elaboración propia. Datos MINHAP. *Excluyendo las medidas ligadas a la reestructuración bancaria

4.- Armonización del trato a la familia en España: análisis comparativo de las diferencias regionales

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía²⁷, modificaba parte de la normativa tributaria, de manera que, se les brindaba la posibilidad de realizar cambios sustantivos en el resultado de la declaración de los contribuyentes. En su artículo 46, sobre el *“alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”*, permitía a las CC.AA que incrementaran o disminuyeran las cuantías (en la parte del gravamen autonómico) correspondientes al mínimo personal del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad hasta el 10% de cada una del total. Asimismo, podían realizar cambios sobre la escala autonómica aplicable a la base liquidable general (aunque no a la base del ahorro), con el fin de que mantuviesen el carácter progresivo de la escala. Respecto a las facilidades en el marco familiar, se les otorgaba la capacidad de establecer deducciones en la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares, entre otras y de establecer las reglas especiales que, en su caso, debieran tenerse en cuenta en los supuestos de tributación conjunta. Por último, se concedía margen para aumentar o disminuir los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual en el artículo 78 de la LIRPF.

De este modo, las CC.AA, haciendo uso de la libertad que la nueva ley les daba, comenzaron a legislar, introduciendo importantes divergencias en el resultado de la cuota. En el cuadro adjunto, podemos observar las diferencias del tipo marginal máximo aplicado, así como el número de tramos aplicado en la escala autonómica, en cada una de ellas.

27.- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Tabla 5. Tipo marginal máximo por Comunidades Autónomas y número de tramos autonómicos

Comunidad Autónoma	Tipo marginal máximo Base General	Número de tramos en la escala
Andalucía	56,00	6
Aragón	52,00	4
Asturias	56,00	7
Islas Baleares	52,00	4
Canarias	53,08	4
Cantabria	53,00	8
Castilla-La Mancha	52,00	4
Castilla y León	52,00	4
Cataluña	56,00	6
Extremadura	52,50	10
Galicia	52,00	4
Madrid	51,90	4
Murcia	55,00	6
La Rioja	51,90	4
Valencia	54,00	6
Ceuta y Melilla	52,00	4

FUENTE: Elaboración propia, AEAT.

Igualmente, las deducciones introducidas en el impuesto para determinadas contingencias familiares y para determinados supuestos en la unidad familiar, dibujaron un mapa con diferencias relevantes en el trato proporcionado a las familias en las distintas regiones españolas. En el cuadro adjunto, se resumen las distintas deducciones incorporadas por cada CC.AA.

Tabla 6. Deducciones establecidas por cada Comunidad Autónoma

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	DEDUCCIONES AUTONÓMICAS
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Para beneficiarios de ayudas familiares. - Adopción internacional. - Discapacidad del contribuyente. - Familia monoparental y con ascendientes mayores de 75 años. - Asistencia a personas con discapacidad. - Por ayuda doméstica. - Discapacidad del cónyuge o pareja de hecho.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción del tercer o sucesivos hijos (o del segundo, si es discapacitado). - Adopción internacional. - Cuidado de personas dependientes.
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> - Acogimiento no remunerado mayores de 65 años. - Adopción internacional. - Partos o adopciones múltiples. - Familias numerosas. - Familias monoparentales. - Acogimiento familiar de menores.
Islas Baleares	<ul style="list-style-type: none"> - Para contribuyentes de 65 o más años de edad. - Discapacidad del contribuyente o de sus descendientes. - Adopción de hijos.
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción. - Gastos de guardería. - Para contribuyentes con discapacidad y mayores de 65 años. - Familia numerosa.
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidado de familiares: descendientes menores de 3 años, ascendientes mayores de 70 y discapacitados. - Acogimiento familiar de menores.
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción de hijos. - Discapacidad del contribuyente. - Para contribuyentes de 75 años. - Discapacidad de ascendientes o descendientes. - Cuidado de ascendientes mayores de 75 años. - Familia numerosa. - Acogimiento familiar de mayores de 65 años y discapacitados.
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> - Para contribuyentes de 65 años o más afectados por discapacidad. - Familia numerosa. - Nacimiento o adopción de hijos. - Partos múltiples o adopciones simultáneas. - Por paternidad. - Gastos por adopción. - Cuidado de hijos menores de 4 años. - Por cuotas a la Seguridad Social de empleados del hogar.

Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción de un hijo. - Para contribuyentes se queden viudos/as en 2011, 2012 o 2013.
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidado de familiares discapacitados. - Acogimiento de menores. - Partos múltiples.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción. - Familia numerosa. - Cuidado hijos menores. - Para contribuyentes y que precisen ayuda de terceras personas. - Acogimiento familiar de menores.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción. - Adopción internacional. - Acogimiento familiar de menores. - Acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados. - Familias con dos o más descendientes e ingresos reducidos.
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> - Gastos de guardería de hijos menores de 3 años.
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción del segundo o ulterior hijo.
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento o adopción. - Nacimiento o adopción múltiples. - Nacimiento o adopción de hijos con discapacidad. - Familia numerosa. - Para contribuyentes con discapacidad. - Realización por uno de los cónyuges de laborales no remuneradas en el hogar. - Guardería y custodia de hijos menores de 3 años. - Ascendientes mayores de 75 años o mayores de 65 años con discapacidad. - Para contribuyentes con dos o más descendientes.

FUENTE: Elaboración propia. AEAT.

Por último, las Comunidades Autónomas pueden aumentar o disminuir, con el máximo del 10 por ciento, las cuantías establecidas para los mínimos, aunque únicamente la Comunidad de Madrid y Cantabria han establecido alguna modificación al respecto²⁸. En Madrid, se incrementan los mínimos a partir del tercer hijo, es decir, cuando se adquiere la condición de familia numerosa, mientras que en Cantabria, aumentan las cuantías desde el primer descendiente.

Consideramos que es ciertamente relevante mantener una cierta homogeneidad en cuanto a los instrumentos con los que el sector público determina una política de tal importancia como es la de ayudas o beneficios para la familia. En términos de Tiebout, un incremento sustancial de las políticas sociales en un territorio determinado necesita un aumento similar de la presión fiscal, la reducción de la misma en una región adyacente a cambio de la disminución del gasto público puede contribuir, si consideramos un mercado único, a una reubicación de las familias hacia aquellos territorios donde el tándem impuestos/servicios les sea más favorable, de manera que aquéllos con menores rentas y mayor necesidad de ayudas sociales y por tanto menor capacidad contributiva podrían concentrarse en las

regiones con mayor gasto público y a la inversa, situación que, en el extremo supondría la quiebra de las cuentas públicas del territorio mencionado. Sin querer maximizar los perjuicios de la competencia fiscal o la prestación de servicios por parte de las CC.AA, debemos considerar que, realmente, es fundamental armonizar mínimamente la política familiar entre las distintas regiones de un país, evitando la discriminación por razón de territorio y fomentando que las políticas llevadas a cabo sean de la mayor eficiencia y eficacia posibles.

5.- La familia como unidad contribuyente en la Unión Europea

La política social de apoyo a la familia se puede ver reflejada en el interés que despierta en todos los países en su respectiva normativa. Como hemos mencionado en un cuadro anterior, en España existen distintas ayudas y facilidades para la familia, algunas de ellas integradas dentro del sistema de la Seguridad Social, como son: los permisos de maternidad y paternidad (como prestación contributiva y como subvención), el riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia y la excedencia por maternidad o paternidad (con situación asimilada al alta para la concesión de determinadas prestaciones y reserva de puesto de trabajo y antigüedad). En la Unión Europea, las prestaciones para las situaciones descritas están establecidas de manera diversa. A continuación se mencionan algunas de las existentes en la actualidad.

28.- *Tabla 7. Cuantías de los mínimos personales y familiares de las Comunidades Autónomas de Cantabria y Madrid*

Cantabria*	Mínimo por descendientes	Primer hijo: 2.000€ Segundo hijo: 2.200€ Tercer hijo: 3.900€ Cuarto hijo y siguientes: 4.450€ Por descendientes menores de 3 años, el importe del mínimo se incrementará en 2.400€
	Mínimos por ascendientes	970€ por ascendiente mayor de 65 años 1.200€ por ascendiente mayor de 75 años
	Mínimo por discapacidad del contribuyente, ascendientes y descendientes	Minusvalía menor al 65%: 2.400€ Minusvalía mayor o igual al 65%: 7.200€ Gastos por asistencia: 2.400€
Madrid	Mínimo por descendientes	Primer hijo: 1.836€ Segundo hijo: 2.040€ Tercer hijo: 4.039,20€ Cuarto hijo y siguientes: 4.600€ Por descendientes menores de 3 años, el importe del mínimo se incrementará en 2.400€

Fuente: Cantabria: Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el estado. Madrid: Decreto Legislativo 1/2010, de 21 octubre por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el estado.

*Estos mínimos entran en vigor a partir del 1 de enero de 2014.

ALEMANIA

Permiso maternidad y paternidad: un máximo de 13€ por día. Las mujeres trabajadoras que no tengan el seguro médico obligatorio reciben un máximo de 210€. Duración de la prestación: Seis semanas antes y ocho después del parto (12 semanas si ha sido parto prematuro o múltiple).

Ayudas por hijos

- Por el primer hijo: 184€/mes
- Por el segundo hijo: 184€/mes
- Por el tercer hijo: 190€/mes
- Por cada hijo adicional: 215€/mes

FRANCIA

Permiso maternidad y paternidad: mínimo de 9,20€ y máximo de 80,15€ al día.

Maternidad:

- 6 semanas antes y 10 después del parto
- 2 semanas adicionales antes del parto por embarazo patológico
- 34 semanas en caso de gemelos
- 46 semanas en caso de partos múltiples

Paternidad: 11 días o 18 si fuera parto o adopción múltiple, dentro de los 4 meses siguientes al nacimiento o adopción.

En caso de adoptar un niño: 10 semanas. Adopción múltiple: 22 semanas

Ayudas por hijos

- Dos hijos: 129,21€/mes
- Tres hijos: 294,77€/mes
- Cuatro hijos: 460,32€/mes
- Cinco hijos: 625,87€/mes
- Seis hijos: 791,42€/mes
- Por cada hijo adicional: 165,55€/mes

Por nacimiento: 927,71€ a partir del séptimo mes de embarazo por cada hijo. Y 1.855,42€ en caso de adopción.

Asignación básica: 185,54€ mensuales desde mes del nacimiento o de la adopción hasta el último mes anterior a que cumpla tres años o hasta el tercer año en caso de adopción.

ITALIA

Permiso maternidad y paternidad: el 80% de los ingresos, tanto nacimiento como adopción. Duración de la prestación por maternidad: 5 meses. Paternidad: 1 día dentro de los 5 meses después del parto y dos días de baja por maternidad remunerada. Pueden ser hasta 3 meses.

Ayudas por hijos: cada familia recibe una cantidad en función de sus ingresos y el número de miembros.

Por nacimiento: subsidio del Estado por nacimiento o adopción 1.999,44€/año. Subsidio del municipio de residencia por nacimiento o adopción 324,79€ al mes durante 5 meses (incompatible con otras prestaciones).

Como vemos, existe una gran dispersión en cuanto a política social enfocada a la familia se refiere, pero en general podemos encontrar un gran interés por tratar de paliar la notable carga económica que supone el nacimiento de un hijo y la problemática para la conciliación de la vida personal y laboral, especialmente al principio.

Respecto al tratamiento del IRPF a las familias, existe también una importante divergencia entre los distintos países miembros de la Unión Europea. Por una parte, la presión fiscal varía notablemente, como podemos observar en el siguiente cuadro. Según datos de la OCDE²⁹, una familia con dos hijos en la que un cónyuge percibe el salario medio y el otro no tiene ingresos, encontramos que el IRPF español implica un gravamen efectivo del 16,1% frente al 15,1% de la media europea, con supuestos de menor presión fiscal como Portugal o Estonia, en los que el tipo efectivo aplicado en este caso es coincidente, situándose en el 9,1%, o aún más extremos, como el 3,7% en el caso de Irlanda, o el 2,6% de Luxemburgo.

29.- OECD (2014): *Taxing Wages 2014. Tax burden trends between 2000 and 2013*.

Tabla 8. Comparativa tipos marginales máximos en los países de la UE

Países UE	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Rep.Checa	Chipre	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia
Tipo marginal máx.	47%	50%	55%	10%	15%	30%	52%	19%	41%
Países UE	España	Estonia	Finlandia	Francia	Italia	Irlanda	Lituania	Luxemburgo	Malta
Tipo marginal máx.	46%	21%	49%	41%	44%	48%	15%*	42%	35%
Países UE		Polonia	Portugal	Reino Unido	Rumanía	Suecia	Grecia	Holanda	Hungría
Tipo marginal máx.		32%	46%*	50%	16%	57,50%	45%	52%	16%

FUENTE: Elaboración propia. Instituto de Empresa Familiar.

* Datos 2010.

Cabría esperar que, dado que el nivel de ingresos tributarios en nuestro país, se encuentra por debajo de la media, la presión fiscal sobre las familias debiera asimismo ser inferior, cuestión que como vemos no se corresponde con los datos, lo que da lugar a un replanteamiento en el diseño actual del impuesto con la finalidad de ajustar aquellas figuras que pudiesen dispensar un trato más justo a la familia, de acuerdo a la capacidad contributiva de las mismas y al nivel de ingresos esperados por nuestra hacienda, de manera que la reforma que se plantease tuviese en cuenta las particularidades que a lo largo de este texto se han apuntado en referencia a la familia.

6.- Conclusiones: retos para la reforma fiscal. Propuestas de configuración del IRPF

En primer lugar, como hemos comprobado, el hecho de que el IRPF sea un impuesto en el que las rentas son gravadas a través de una escala progresiva, supone que la acumulación de rentas tenga efectos perversos sobre la tributación de las ganancias del segundo y siguientes perceptores en la unidad familiar. También se ha señalado que el diseño vigente de la LIRPF, introducido a través del RD 35/2006, consiste en una reducción adicional para las tributaciones conjuntas, lo que implícitamente supone la utilización de una escala de gravamen distinta. No obstante, este sistema posee algunos aspectos que conllevan la discriminación de trato de las familias que optan por la modalidad de tributación conjunta, ya que, por un lado, los mínimos personales no son sumables cuando se opta por esta opción y por otro, algunas deducciones, como es el caso de la deducción por vivienda habitual, no permiten que se sume el tope máximo de la deducción por cada cónyuge, aunque la vivienda tenga la titularidad compartida a partes iguales. Nuestra propuesta se enfoca desde la vertiente de la equidad horizontal, de manera que la opción por tributación conjunta no debiese perjudicar a aque-

llas familias que, como unidad contribuyente obtuviesen las mismas rentas, así como de la neutralidad del impuesto, impidiendo que la configuración del IRPF afecte a decisiones familiares, como el reparto de las tareas en la familia. Una primera solución sería la de permitir la suma de los mínimos vitales, suprimiendo la reducción por tributación conjunta, así como de los topes máximos de las deducciones a las que tuvieran derecho en caso de realizar la declaración de manera individual, o bien permitir dicha suma, aplicando un coeficiente reductor para compensar las economías de escala generadas y permitiendo la reducción, aunque esta segunda opción supondría una mayor complejidad. Asimismo, consideramos que la normativa debe actualizarse para reflejar las familias de la sociedad actual, equiparando los derechos de las parejas de hecho a los de los matrimonios.

Otro aspecto importante es el de la cuantificación de los mínimos por descendientes. Como hemos explicado en el apartado anterior, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, supuso un cambio en la aplicación de dichos mínimos que hasta su entrada en vigor minoraban la base imponible y que a partir de la misma se restaban de la cuota tributaria una vez aplicada la tarifa correspondiente. Como explicábamos en el epígrafe al respecto, consideramos que el sistema actual debería modificarse para recoger los aspectos señalados, que ya se reflejaban en la configuración anterior, a través de un sistema más justo y simple, en el que los mínimos vitales (personal y familiar) se minorasen directamente de la base imponible, de tal manera que dicha parte de su renta quede realmente exenta del pago del impuesto, ya que tan justo como incuestionable es que con un mismo nivel de ingresos, la capacidad económica de un contribuyente es menor cuanto mayores sean sus cargas familiares.

Propuesta de deducción de los gastos de guardería o servicio doméstico para la conciliación de la vida personal y familiar.

España es un país ciertamente envejecido cuyo sistema público de pensiones presenta serios problemas de sostenibilidad futura debido a la inversión de la pirámide poblacional, consecuencia del efecto conjunto del incremento de la esperanza de vida y la notable disminución de la natalidad. Esta situación además tiende a empeorar y las previsiones actuales la califican de irremediable sobre todo desde el momento en que la generación del llamado *baby boom* comience a incorporarse al sector de población jubilada. Las soluciones a dicha cuestión pasan por dos posibles vías: la disminución de las prestaciones existentes o el incremento de las cotizaciones. Como bien sabemos, la primera alternativa ha sido la causa de una reforma en el sistema de pensiones, que previsiblemente necesitará nuevas modificaciones y que, podría complementarse con mayores incentivos a la previsión social dentro del propio impuesto. Respecto al posible aumento de las cotizaciones, el futuro se muestra incierto. Si no tenemos en cuenta el incremento de las masas salariales, por su efecto sobre la competitividad del mercado español, parece lógicamente necesario que la primera solución pase porque la población activa se encuentre en un importante grado de ocupación, aspecto éste que concierne a las políticas de empleo, así como al incremento de la actividad en nuestro país. Pero igualmente importante será que, a corto plazo, se incremente el número de activos y que a largo plazo, el aumento de la esperanza de vida sea compensado en parte con un aumento de la natalidad. Este último fin es uno de

los motivos por los cuales debe considerarse de gran importancia para nuestro país mejorar la conciliación de la vida familiar y laboral y por el que las políticas sociales en favor de las familias deberían ser prioritarias.

Por otra parte, las familias con menor nivel de renta se enfrentan a un grave problema, cuando sus hijos son menores de tres años, ya que acceder a los servicios de guardería o de ayuda familiar para poder incorporarse al trabajo supone un alto coste de oportunidad y puede llegar a constituir un obstáculo importante por el hecho de que el precio de utilización de estos servicios se convierte en un coste para el mismo, que se suma a los ya existentes. Las cargas familiares son una importante razón para la disminución de la maternidad y éstas son mayores durante los periodos en que los hijos no tienen edad para la escolarización si las madres desean desarrollar una actividad laboral.

Por las razones expuestas, consideramos que sería interesante plantear la introducción de una nueva deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para madres trabajadoras, así como para familias monoparentales³⁰ (independientemente de cuál fuese el sexo del cabeza de familia) con hijos entre 0 y 3 años que, con el fin de incorporarse a un puesto de trabajo, utilizaran servicios de guardería o servicio doméstico pudiendo beneficiarse de dicha ayuda para compensar los gastos en los que incurriesen por estos conceptos. Dado que los problemas a los que se enfrentan las familias para poder trabajar y cuidar de sus hijos se acrecientan ante la falta de medios económicos, la propuesta se centra en implementar esta medida en función del nivel de renta de la unidad familiar. Dicha deducción no sustituiría a la que existe actualmente en el artículo 81 de la LIRPF 35/2006 para madres trabajadoras, sino que podría complementarla, ya que únicamente se acogerían a la misma aquellas madres (o padres con custodia exclusiva) que cotizasen y que llevasen a sus hijos a una guardería o que utilizaran servicio doméstico con la finalidad del cuidado de hijos de entre 0 y 3 años y que no superasen un determinado nivel de renta. Es decir, la finalidad de dicha propuesta consiste en facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar a aquellos contribuyentes con hijos que aún no tienen edad escolar y que desarrollen un puesto de trabajo ya sea por cuenta propia o ajena.

La deducción se realizaría sobre la cuota diferencial, al igual que la deducción por maternidad actual, y también podría solicitarse su pago adelantado, aunque esta opción entraña una cierta complejidad, en el caso de los gastos por guardería, por el hecho de que no existen datos cruzados sobre el cumplimiento de los requisitos como sí ocurre con la deducción anterior. Dado que el curso escolar abarca dos ejercicios impositivos diferentes y que la comprobación de requisitos no puede hacerse de manera automática mensualmente (a diferencia de la cotización de la seguridad social), se proponen dos abonos, que se corresponderían con dos solicitudes distintas: uno al finalizar el primer trimestre, en diciembre y otro al comenzar las vacaciones estivales, en junio o julio. Dichos cobros exigirían que el interesado demostrase el cumplimiento de los requisitos de escolarización y que aceptase la comprobación de datos de cotización por parte de la AEAT. Respecto al procedimiento de

30. - Igualmente serían beneficiarios los padres o tutores, en caso de adopción o acogimiento, tanto pre-adoptivo como permanente, cuando se diese cumplimiento al resto de requisitos.

abono en el caso de contratación de personal doméstico podría realizarse del mismo modo en que se hace en la actualidad, ya que en este caso sí cabe la opción de obtener los datos de la tesorería general de la seguridad social.

De este modo se comportaría como una deducción en forma de impuesto negativo, no siendo necesario que el contribuyente presentase declaración (si no está obligado a la misma). Igualmente, en el caso de que se percibiese la deducción de forma anticipada no se minoraría la cuota diferencial del impuesto.

El importe de la deducción consistiría en un porcentaje determinado, estableciendo un límite máximo anual, de los gastos en que se incurriese para el cuidado de hijos, ya fuese por la contratación de servicio doméstico o por la matriculación, gastos de asistencia y comedor del servicio de guardería, de manera que, si se establecieran dos periodos distintos en el mismo ejercicio, si en uno de ellos se excediese dicho tope, ya no se tendría derecho en el siguiente periodo.

Consideramos importante, atendiendo a la necesidad de ajustarse al cumplimiento de los compromisos de déficit que la deducción no tuviese carácter universal, sino que se hiciera depender del nivel de renta. Para ello, la configuración de la deducción podría realizarse de dos maneras distintas:

- Establecer un porcentaje y límites distintos en función del nivel de renta de la unidad familiar, de modo progresivo, con dos escalones distintos.
- Implementar la deducción únicamente para aquellas familias que no superasen un determinado nivel de renta.

Igualmente se propone que los límites se hiciesen depender de distintas circunstancias, familia monoparental o no y familia numerosa.

Con la finalidad de comprobar el cumplimiento de los requisitos y, teniendo en cuenta que en algunos casos se presentan declaraciones individuales, se exigiría como uno de los requisitos, presentar justificante de los ingresos de ambos padres, en caso de convivencia o custodia compartida.

Respecto a los efectos que la deducción supondría sobre la recaudación, reiteramos la importancia de que los mismos deberían mantenerse dentro de unos ciertos límites. A continuación se realiza un cálculo de los mismos, estableciendo determinadas hipótesis de estudio para ello. Según los datos de demografía y censo del INE, la población con edad comprendida entre 0 y 3 años en 2013 era de 1.864.241 niños. No obstante, debemos tener en cuenta que esta cifra no coincide exactamente con los contribuyentes que podrían disfrutar de la deducción, dado que, por un lado, el requisito de edad se configuraría del mismo modo en que actualmente se establece dicha exigencia en la deduc-

ción por maternidad³¹ y por otro, no todos los progenitores de dichos niños cumplirían los requisitos exigidos para poder aplicar la deducción.

Respecto a la primera posibilidad, según datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el año 2013, había 437.279 alumnos en enseñanza infantil de primer ciclo, en centros autorizados por las Administraciones Públicas, lo que supone un 23,5% de la población entre 0 y 3 años.

En cuanto al porcentaje de familias, con niños en esa edad, que emplean servicio doméstico para cuidado de hijos, cabe señalar que esta información no está disponible oficialmente, ya que, no se conoce la proporción de contrataciones de empleados de hogar que son realizadas por familias con niños de entre 0 y 3 años.

Del mismo modo, no conocemos qué proporción de esos niños nacieron en diciembre, de manera que, si en el año 2013 cumplieron 3 años no tendrían derecho a la deducción en dicho mes.

Sin embargo, con el fin de establecer una previsión lo más ajustada posible y hallar la cuantía aproximada de la deducción, así como la pérdida recaudatoria, se establecerán determinadas hipótesis de partida.

Para caracterizar la población potencial a considerar, se ha utilizado la muestra del IRPF de 2011 (última disponible) del Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

En concreto, se han considerado los siguientes colectivos:

- las mujeres con declaración individual que tienen hijos entre 0 y 3 años,
- las declaraciones conjuntas de matrimonios (mujeres casadas en declaración conjunta),
- y las familias monoparentales³²

Siguiendo esta distribución, el número de declarantes por cada colectivo se detalla en la siguiente tabla:

31.- Art. 60.2.1º del RD 439/2007: "(...) A efectos del cómputo del número de meses para el cálculo del importe de la deducción a que se refiere el apartado anterior se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 1º. La determinación de los hijos que darán derecho a la percepción de la deducción se realizará de acuerdo con su situación el último día de cada mes (...)".

32.- Aquéllas en las que hay separación legal y el declarante tenga atribuido en exclusiva el cuidado del hijo, no exista matrimonio, no exista pareja de hecho o halla una resolución judicial.

Tabla 9. Distribución de declarantes con hijos entre 0 y 3 años

DECLARANTES CON HIJOS CON EDADES COMPRENDIDAS ENTRE 0 Y 3 AÑOS		
Declarantes individuales mujer	574.220	
Declaraciones conjuntas matrimonio	308.585	
Declaraciones conjuntas monoparentales ³³	Mujeres	69.325
	Hombres	49.402
	Total	118.727
TOTAL	1.001.532	

FUENTE: Elaboración propia. Datos IEF.

Respecto a los niños que cumplen 3 años en diciembre y que por tanto no tuvieron derecho a la deducción el último mes, no se cuenta con estos datos, aunque la cifra en el total se puede considerar poco significativa y para el caso que nos ocupa tampoco aportaría información adicional, dado que en el año en que cumplen tres años comenzarían la escolarización, por lo que en esta última etapa los padres únicamente podrían deducirse los gastos por contratación de empleados del hogar para cuidado de hijos.

A esta cuantía habría que sumarle las mujeres que no son declarantes y que podrían optar a la desgravación, dependiendo de cómo se quisiera ésta instrumentalizar.

En cuanto a sus bases imponibles, las bases medianas de las declaraciones son las siguientes:

- Declarantes individuales: entre 11.497 y 14.141 euros
- Declaraciones conjuntas matrimonio: entre 14.680 y 17.071 euros.
- Declaraciones conjuntas monoparentales: entre 11.690 y 13.284 euros

Asimismo en el Anexo I se recoge la distribución total por decilas de los tres colectivos.

A tenor de lo expuesto en párrafos anteriores, se estima que en torno a un millón de declarantes del IRPF tienen hijos entre 0 y 3 años. De esta cifra, estimamos en función de los datos detallados, que podrían ser cotizantes entre 800.000 y 900.000 declarantes. Se estima asimismo que el número promedio de hijos en la edad de referencia por declarante es igual a 1,07 niños. En definitiva, se tendrían entre 860.000 y 960.000 niños.

Al respecto hay que tener en cuenta que sólo el 23,5% de los niños en la edad objetivo ha ido a una guardería en el año 2013. Con respecto a los niños que son cuidados por empleadas del hogar, al no haber información, se podría considerar como hipótesis un porcentaje similar. En definitiva, en torno al 47% de hijos entre 0 y 3 años utilizan servicios de conciliación (guarderías y empleadas del

33.- Familias monoparentales con estado civil no casado, incluye divorciados, separados, tutores, entre otros.

hogar). Es decir, entre 404.200 y 451.200 declarantes podrían verse beneficiados por una deducción que se pudiera establecer para este tipo de servicios.

El importe de esta subvención dependería de la cuantía que se establezca. No obstante, atendiendo al importe medio de la deducción existente en las Comunidades Autónomas en las que está implantada (excepto Castilla-León donde el importe es muy superior) y que se cuantifica en torno a 130 euros por declarante, se podría estimar que, de establecer una deducción similar, podría alcanzar una cuantía entre 53 y 59 millones de euros, cuantía muy inferior a la que actualmente existe en el IRPF por deducción de maternidad.

Esta cuantía podría ser más elevada si se consideraran los siguientes colectivos: no declarantes, mujeres desempleadas o madres no trabajadoras. Todo depende de cuál sea la población objetivo de la deducción. Igualmente, habría que tener en cuenta que con la mejoría de la actividad económica y la reincorporación al mercado de trabajo de mujeres que actualmente estén desempleadas o inactivas, podría aumentar el número de familias que destinaran parte de sus ingresos a pagar servicios de guardería o de empleados del hogar.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que no se ha establecido ninguna restricción en relación con la base imponible de los declarantes, que en caso de establecerse minoraría el importe total de esta deducción.

Si tenemos en cuenta la distribución del anexo 1, así como las deducciones existentes en algunas CC.AA, podríamos establecer los siguientes límites, que incluirían las cifras de declarantes del cuadro:

Tabla 10. Hipótesis de topes máximos de renta para disfrutar de la deducción

GRUPOS	TOPE MÁXIMO BASE IMPONIBLE	DECLARANTES
Declaraciones individuales mujeres	17.579	344.556
Declaraciones conjuntas matrimonio	28.264	246.882
Declaraciones conjuntas familias monoparentales	23.650	95.068
TOTAL		686.506

FUENTE: Elaboración propia. Datos IEF.

Es decir, que limitando los ingresos para obtener el derecho a la deducción, el número de declarantes se reduce a 686.506, por lo que, suponiendo 1,07 hijos por declarante, el total de declarantes con hijos entre 0 y 3 años sería de unas 734.562 personas. Si aplicamos el mismo supuesto de acogimiento en guardería o cuidado por servicio doméstico, el 47% de esta cifra, es decir unos 346.000 declarantes podrían aplicar este beneficio fiscal.

Respecto a la deducción, estudiando los antecedentes existentes en algunas comunidades autónomas y la población objetivo estimada, consideramos que sería posible establecer una deducción de en torno al 30% de las cantidades pagadas a la persona empleada del hogar que se dedique al cuidado de los niños hasta los 3 años de edad o bien el 30% de los gastos de preinscripción, matrícula, asistencia y gastos de alimentación de guardería, con un tope en ambos casos de unos 400 euros por hijo.

Para poder establecer el gasto medio por niño en guardería, se utilizan los resultados de la última *Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación del INE* y que corresponden al curso 2011/2012.

En el primer ciclo de Educación Infantil (guarderías) el coste por alumno fue el siguiente:

El coste de las clases lectivas por alumno y curso fue de 388 euros en centros públicos y 1.308 euros en los privados. Respecto al gasto en comedor escolar, se calcula que el 57,0 % de los niños utilizó dicho servicio. El coste medio para cada usuario fue de 620 euros anuales en las aulas públicas y de 921 en las privadas. Por último el coste total estimado para cada alumno ascendió a 974 en enseñanza pública y 2.143 en privada. La deducción en el primer caso sería de 292,20 euros y en el segundo de 642,9, aunque teniendo en cuenta que el límite máximo se ha establecido en 350 euros, ésta sería la deducción a la que tendrían derecho los padres que hubiesen optado por centros privados. Respecto al número y proporción de alumnos de 1^{er} ciclo de infantil que utilizaron servicios públicos y privados, observamos en la siguiente tabla, elaborada a partir de los datos de la mencionada encuesta, que el 31,6% utilizaron servicios públicos y el 68,4% servicios privados, con lo que la deducción media podría ascender a unos 331,74 euros. Por lo que el coste recaudatorio total sería de 114.782.040 euros.

Tabla 11. Distribución alumnos primer ciclo educación infantil por titularidad del centro

Titularidad del centro	Número de alumnos	Porcentaje respecto al total
<i>Público</i>	284.851	31,6
<i>Privado</i>	615.997	68,4
<i>Total</i>	900.848	100

FUENTE: Elaboración propia. Datos INE.

No obstante, cabe interpretar que dentro de los declarantes excluidos, pertenecientes a las decimas de renta más altas, se encuentran principalmente los usuarios de servicios de guardería privados, por lo que, las proporciones calculadas pueden estar desviadas.

Por último, podría optarse por establecerse que la deducción fuese más beneficiosa para las madres de familias numerosas, incrementando por ejemplo el tope máximo hasta los 400 euros o el porcentaje de deducción.

Propuesta de introducción del Impuesto Negativo sobre la Renta para padres con hijos de 0 a 3 años

Se propone aplicar un impuesto negativo sobre la renta para padres con hijos de 0 a 3 años en niveles inferiores de renta.

Como bien sabemos el INR se configura como un impuesto sobre la renta con carácter general. Sin embargo, una medida de tal calado es difícil de implementar, máxime en un momento como el actual en el que España está saliendo de una grave recesión. Además debemos tener en cuenta que la prioridad que debe tener la política económica de nuestro país es la consolidación presupuestaria y que la recaudación impositiva, que se encuentra en niveles históricamente bajos, puede incluso disminuir (aunque quizá únicamente a corto/medio plazo) como consecuencia de la implantación de una reforma fiscal a la baja. Por tanto, se propone la opción de que esta ayuda se estableciese únicamente para una parte de la población, aquellos padres de hijos de 0 a 3 años que se encontrasen por debajo de un umbral de ingresos, el cual podría establecerse a partir del primer quintil de renta o del umbral de pobreza relativa.

Teniendo en cuenta que en la actualidad existe una deducción para madres trabajadoras con niños en ese intervalo de edad y que cotizan en la seguridad social, y que se propone asimismo la implantación de una deducción de ayuda a la utilización de servicios de guardería o de personal de hogar para cuidado de hijos, esta medida se convierte en un complemento de la anterior, configurada de manera paralela, para aquellas otras madres (padres) que no tienen trabajo y cuyos ingresos se encuentran por debajo de un determinado nivel de ingresos. No obstante, su implantación tropieza con algunas dificultades añadidas que en los siguientes epígrafes trataremos de resolver para que su aplicación sea factible, tanto en términos de gestión como de recaudación.

El concepto de Impuesto Negativo sobre la Renta fue introducido en el siglo XIX por el francés Cournot, aunque fue Rhys-Williams quien realizó décadas después un desarrollo más completo. Asimismo, ha sido estudiado por otros economistas como Milton Friedman y James Tobin. En nuestro país fue D. José Antonio Martínez Álvarez quien, retomando la idea, describe de manera completa una posible implementación, renovándolo por completo y sugiriéndolo como una forma de combatir la pobreza, de mayor eficacia y eficiencia que los salarios y rentas mínimas, ya que uno de sus mejores atributos es su capacidad para luchar contra la exclusión social, solucionando el problema de desincentivación de obtención de rentas laborales por parte de los beneficiarios de la ayuda y utilizando el impuesto sobre la renta como vehículo de política social.

En España, algunas deducciones han tenido la consideración de impuesto negativo, debido a que, por un lado se comportan como una minoración de la cuota diferencial, permitiendo su cobro anticipado por parte del beneficiario sin que no sea necesario que el contribuyente presentase declaración (si no está obligado a la misma). Este es el caso de la deducción por maternidad introducida por la Ley 46/2002, vigente en la actualidad, así como de la deducción por nacimiento o adopción de

hijo de la Ley 35/2007, que se alternaba con una prestación no contributiva de pago único de la Seguridad Social para la población que no pudiese percibirlo como beneficio fiscal por no tener rentas en el ejercicio fiscal.

No obstante, la finalidad de dichas deducciones no era la de combatir la pobreza o disminuir la exclusión social, sino la de facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar en referencia a la deducción por maternidad, y la de hacer frente a los gastos derivados del nacimiento de un nuevo hijo, en el caso de la deducción por nacimiento o adopción de hijo.

En la actualidad existen diversas ayudas para la población que se encuentra por debajo de un determinado nivel de renta a través de prestaciones que, dada la transferencia de competencias existente en la política social, suelen instrumentarse de manera diferente por las Comunidades Autónomas y que, con carácter general, se configuran como sistemas de rentas mínimas o salarios sociales. Del mismo modo, existen subsidios para desempleados que han agotado las prestaciones por desempleo y se encuentran dentro de determinados colectivos con circunstancias especiales. No obstante, estos sistemas suponen, por un lado, falta de cohesión entre las distintas alternativas y, por otro, un importante desincentivo a la incorporación en el mercado laboral que, a pesar de que las ayudas suelen ser eventuales y su duración no suele superar los 12 o 24 meses en los casos más generosos, provocan falta de empleabilidad, teniendo en cuenta que estas medidas suelen sucederse a periodos iniciales en los que los beneficiarios cobran prestaciones por desempleo.

Por otra parte, España está comenzando a salir de una larga época recesiva en la que el mercado laboral ha sufrido un importante descalabro y las familias con rentas muy bajas o incluso sin ningún ingreso han aumentado dramáticamente. Las medidas de política económica llevadas a cabo en los últimos años han supuesto que nuestro país comience a recuperarse y que el incremento de la actividad económica comience a dar sus frutos en el mercado laboral. No obstante, la situación descrita ha supuesto una auténtica tragedia para muchas familias que han buscado en las instituciones públicas y las organizaciones sin ánimo de lucro soluciones que en muchos casos se han mostrado insuficientes o poco adecuadas. Como consecuencia la demanda interna se ha debilitado aún más. Además este sistema de rentas mínimas disperso y poco homogéneo, y con grandes diferencias respecto al existente en gran parte de los países de la UE-15, ha llevado a que la respuesta a los problemas mencionados derivados de la crisis no haya sido suficiente y la tasa de pobreza haya aumentado en los años centrales de la misma de manera importante.

Por tanto, implantar una ayuda a través del impuesto sobre la renta sería una opción que permitiría al gobierno central tomar las riendas en un tema tan trascendente, mostrando su preocupación por la lucha contra la exclusión social y hacerlo de manera que su gestión sea lo más eficiente y eficaz posible. Además, el INR tiene una peculiaridad que supera los problemas de desincentivación laboral que otras ayudas conllevan y es su propia instrumentación.

Teniendo en cuenta que, por otra parte, su implantación es compleja y generalizar el INR puede suponer una importante disminución de ingresos tributarios, la propuesta que a continuación se detalla se centra únicamente en una parte de la población, más desfavorecida, que puede establecerse como los padres con hijos pequeños, con edades comprendidas entre 0 y 3 años y cuyos ingresos se encuentran por debajo del primer quintil de renta o del umbral de pobreza relativa de cada ejercicio impositivo.

Además, el hecho de contar con una deducción en la cuota diferencial del impuesto para madres trabajadoras que cotizan a la seguridad social con hijos en esa edad y que se configura como un impuesto negativo al permitir su cobro anticipado, previa solicitud del contribuyente, supone una situación privilegiada respecto a aquellas otras familias que no pueden incorporarse al mercado laboral y que como consecuencia carecen de rentas suficientes.

En virtud de la equidad y la justicia social, consagradas en nuestra constitución, el impuesto sobre la renta debe mantener una estructura progresiva que permita que los declarantes contribuyan en función de su capacidad de pago. No obstante, puede actuar igualmente como instrumento de política social, de manera que, la función distributiva del Estado pueda realizarse desde el propio impuesto, ésta es la filosofía subyacente en el Impuesto Negativo sobre la Renta y ésta es la idea que inspira esta propuesta. Por último, es importante señalar que las políticas en apoyo a la familia cumplen importantes funciones sociales y económicas, especialmente en países con alta esperanza de vida y baja natalidad como el nuestro y donde el futuro del sistema público de pensiones depende, entre otras cuestiones, del incremento de la población activa. Los beneficios fiscales para conciliar la vida personal, laboral y familiar son una base importante para incentivar la maternidad, cuando los beneficiarios tienen un empleo. Sin embargo, son muchas las personas que no tienen trabajo o cuyas rentas son demasiado bajas para mantener a su familia y por ello consideramos que esta medida cumpliría satisfactoriamente los propósitos que persigue.

El INR impone al Estado la obligación de satisfacer a todos aquellos ciudadanos que se encuentren en niveles de renta inferiores al mínimo exento, más las deducciones familiares y otras de idéntica naturaleza del impuesto positivo sobre la renta, o por debajo de una renta familiar de subsistencia, una cantidad que resulta de aplicar un tipo impositivo sobre la diferencia de la renta del contribuyente y el mínimo considerado.

Siendo C la cantidad resultante, M_s el mínimo de subsistencia que se considere, R la renta real y t el tipo impositivo

$$C = (R - M_s) \cdot t$$

Por tanto, estableciendo un umbral M_s , que podría constituirse, por ejemplo, como el umbral de pobreza relativa o severa, el INR se aplicaría a todos aquellos contribuyentes con unos ingresos inferiores a dicho mínimo y que, en nuestro caso, cumplieren el requisito de tener hijos con edad comprendida entre 0 y 3 años, con lo que, aplicando un tipo impositivo, que podría ser el tipo marginal

correspondiente al primer escalón de la escala general del impuesto, a la diferencia entre el mínimo vital establecido y los ingresos (si los hubiere) del contribuyente, obtendríamos la cuota a recibir por el declarante.

No obstante, existe una complicación añadida debido a que la población objetivo estaría lógicamente exonerada de declarar el impuesto (dado que los ingresos son inferiores al mínimo exento), con lo que para su correcta gestión debería procederse a incluir en el impuesto a toda la población objetivo.

De todos modos consideramos que el INR es un instrumento verdaderamente eficaz como medida de política social, ya que, cuenta con las ventajas de otros que pudiesen utilizarse como las rentas mínimas o los salarios sociales, al aportar una ayuda a aquéllos que lo necesitan y a la vez se desprende de uno de los grandes inconvenientes de estas otras herramientas al no desincentivar la obtención de rentas por los beneficiarios, ya que, como bien sabemos las prestaciones monetarias fijas suponen que la situación final de los mismos será idéntica independientemente de la renta inicial que ellos posean, mientras que el INR permite que cada persona u hogar en este caso reciba una ayuda que dependerá de dichos ingresos, de manera que la situación final no será coincidente para cualquier escenario de partida.

Para calcular el impacto que una medida de tales características tendría sobre la recaudación del IRPF, procedemos a establecer una serie de hipótesis y a determinar cuál sería la población objetivo.

En primer lugar, el mínimo de subsistencia que determinemos debe cumplir varios requisitos: por un lado, la consolidación presupuestaria es un objetivo irremplazable de nuestra política económica, debido a todas las consecuencias que un incumplimiento de los objetivos de déficit tendría sobre nuestro país; por otro lado, la finalidad de esta propuesta es la de luchar contra la pobreza. Además, consideramos que sería oportuno que este límite tuviese en cuenta la situación personal y familiar del declarante. En función de lo expuesto anteriormente podemos determinar como mínimo el umbral de pobreza (60% de la mediana) o bien otro límite, del que dispongamos datos y que además cumpla con los aspectos explicados, por ejemplo el primer quintil de renta. No obstante, debemos poder determinar qué porcentaje de dicho segmento poblacional se encuentra en unidades familiares con otros ingresos que compensen la falta de los mismos por parte del declarante.

Tabla 12. Tasa de pobreza y renta media por tipo de hogar (2012)

TIPO DE HOGAR	TASA POBREZA ^A	RENTA MEDIA(€)	Nº DE HOGARES TOTAL
Hogares con menores de 3 años	23,52	4.413	510.700
Hogares sin menores de 3 años	20,66	4.240	3.277.309,6
Total hogares	20,95	4.262	3.778.208,9
Umbral			7.355 €
TIPO DE HOGAR	TASA POBREZA ^B	RENTA MEDIA(€)	Nº DE HOGARES TOTAL
Hogares con menores de 3 años	8,35	1.731	181.309
Hogares sin menores de 3 años	6,45	1.160	1.022.406
Total hogares	6,64	1.228	1.197.882
Umbral			3.600€

FUENTE: Elaboración propia. Datos facilitados por el profesor Luis Ayala.

A – Z=60% MEDIANA ³⁴

B – Z=30% MEDIANA

Teniendo en cuenta que la fórmula aplicada para obtener la cuota resultante tras la aplicación de un INR es básicamente la siguiente:

$$C = (R - Ms) \cdot t$$

Y que no contamos, lógicamente, con la renta de cada hogar, podemos realizar un cálculo aproximado, utilizando la renta media de la población que consideremos como objetivo. Para ello, hemos optado por dos hipótesis de partida:

- Considerar como población objetivo aquellos hogares con hijos menores de tres años que se encuentran por debajo del umbral de pobreza establecido, generalmente, como el 60% de la mediana. En este caso el mínimo de subsistencia considerado se correspondería con el umbral, que para el año 2012, y según los datos facilitados por el profesor Luis Ayala, se establecía en 7.355³⁵ euros. Teniendo en cuenta que la renta media de los hogares que quedan por debajo del umbral de pobreza para ese ejercicio fue de 4.413 euros, y suponiendo que “t” lo hiciésemos corresponder con el primer escalón de la escala impositiva de la base general (estatal + autonómica) y que establecemos en el 24% (sin incluir el gravamen complementario de la Disposición Adicional trigésimo quinta de la Ley del IRPF), el resultado de la cuota íntegra para la media de la población objetivo sería de:

$$C = (4413 - 7355) 0,24 = -706,08$$

34.- INE: El umbral de riesgo de pobreza se calcula cada año a partir de la distribución de los ingresos del año anterior. Siguiendo los criterios recomendados por Eurostat, este umbral se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Por tanto, aumenta o disminuye en la medida en que lo haga la mediana de los ingresos.

35.- Datos provisionales INE.

Es decir, que por debajo de dicho mínimo correspondería una cuota negativa media de 706,08 euros, lo que significa que, teniendo en cuenta que el número de hogares con niños menores de tres años que se encontraban por debajo del umbral de pobreza alcanzó los 510.700, la medida supondría una pérdida recaudatoria total de aproximadamente 360.595.056 euros.

- La segunda opción supondría establecer como población objetivo a los hogares con hijos menores de tres años que se encontrasen por debajo de un umbral de pobreza más extremo y que determinamos en el 30% de la mediana. En este otro caso, comprobamos que el umbral para el año 2012 fue de 3.600 euros, cifra que tomamos como mínimo de subsistencia. La renta media de los hogares por debajo del mencionado límite fue de 1.228 euros, con lo que el resultado de la cuota íntegra sería ahora de:

$$C = (1228 - 3600) 0,24 = -569,28$$

La cuota media que correspondería abonar a los hogares considerados ascendería a los 569,28 euros. Teniendo en cuenta que la población objetivo es ahora de 181.309 hogares, la medida pasaría a suponer 103.215.587 euros.

Podrían haberse calculado otras opciones, dividiendo la población objetivo por decilas o quintiles, para ajustar la medida a unos objetivos de gasto concretos, pero en cualquiera de los casos, consideramos que el INR para los hogares con niños menores de tres años y bajos ingresos supondría un importante instrumento de política social y de ayuda a la familia, con una gestión sencilla y eficaz, integrada en el IRPF.

En definitiva, la política fiscal, a través del sistema tributario y en concreto del IRPF, puede realizar una importante labor en materia de política familiar de manera directa, es decir, coadyuvando en la función redistributiva del sector público, de asignación de recursos e incluso de crecimiento y estabilidad económica, ya que, como hemos explicado, la familia, como eje central de la economía, la política y la sociedad, es una institución de vital relevancia para el desarrollo económico y social de un país.

Finalmente, concluimos este artículo recordando unas brillantes palabras del profesor D. José Barea Tejeiro³⁵, en las que recordaba que *“(...) el bienestar que proporciona la familia no se ha de medir exclusivamente en términos económicos ni de eficiencia; no existen unas frías cifras de bienestar independientes de los valores subjetivos y morales que rodean a la persona...”*.

35.- Dimensiones económicas y sociales de la familia (2000) Visor, Madrid.

Anexo I: Distribución de la Base Imponible por decilas y grupos

Tabla 13. Declaraciones individuales de mujeres con hijos entre 0 y 3 años

DECILA	Nº DE DECLARANTES	BASE IMPONIBLE MÍNIMA	BASE IMPONIBLE MÁXIMA
1	57.425	-612.014	4.004
2	57.586	4.004	6.631
3	57.264	6.632	9.269
4	57.463	9.270	11.496
5	57.447	11.497	14.141
6	57.371	14.144	17.579
7	57.533	17.596	22.132
8	57.347	22.138	27.252
9	57.444	27.295	34.868
10	57.341	34.880	41.874.741
TOTAL	574.220	-612.014	41.874.741

FUENTE: Elaboración propia. Muestras IEF-AEAT 2011.

Tabla 14. Declaraciones conjuntas de matrimonios con hijos entre 0 y 3 años

DECILA	Nº DE DECLARANTES	BASE IMPONIBLE MÍNIMA	BASE IMPONIBLE MÁXIMA
1	30.861	- 7.515.214	4.837
2	30.864	4.837	9.688
3	30.851	9.692	12.433
4	31.030	12.434	14.680
5	30.719	14.680	17.071
6	30.858	17.077	19.781
7	31.154	19.783	23.376
8	30.545	23.382	28.264
9	30.932	28.298	36.753
10	30.772	36.762	8.385.562
TOTAL	308.585	- 7.515.214	8.385.562

FUENTE: Elaboración propia. Muestras IEF-AEAT 2011.

Tabla 15. Declaraciones conjuntas monoparentales con hijos entre 0 y 3 años

DECILA	Nº DE DECLARANTES	BASE IMPONIBLE MÍNIMA	BASE IMPONIBLE MÁXIMA
1	11.876	- 143.989	2.220
2	11.870	2.220	5.838
3	11.891	5.838	9.354
4	11.875	9.354	11.687
5	11.885	11.690	13.284
6	11.840	13.287	15.512
7	11.882	15.529	18.702
8	11.949	18.704	23.650
9	11.811	23.698	31.977
10	11.848	32.021	2.281.594
TOTAL	118.726	-143.989	2.281.594

FUENTE: Elaboración propia. Muestras IEF-AEAT 2011.

Tabla 16. Declaraciones totales

DECILA	Nº DE DECLARANTES	BASE IMPONIBLE MÍNIMA	BASE IMPONIBLE MÁXIMA
1	1.946.771	-10.964.259	2.702
2	1.946.768	2.702	5.823
3	1.946.756	5.823	9.051
4	1.946.776	9.051	12.177
5	1.946.772	12.177	15.180
6	1.946.754	15.181	18.643
7	1.946.759	18.643	22.887
8	1.946.877	22.887	28.873
9	1.946.764	28.874	38.572
10	1.946.626	38.573	90.336.424
TOTAL	19.467.623	- 10.964.259	90.336.424

FUENTE: Elaboración propia. Muestras IEF-AEAT 2011.

Bibliografía

- BAREA TEJEIRO, J. & MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. (2012): "Una política para salir de la recesión", *Diario El Mundo*, 4 de enero.
- BAREA TEJEIRO, J. (2000): *Dimensiones económicas y sociales de la familia*, Visor, Madrid
- BAREA TEJEIRO, J. & FUENTES QUINTANA, E. (1996): "El déficit público de la democracia española", *Papeles de economía española*, 68.
- BANCO DE ESPAÑA (2013): "Evolución reciente de la población en España y proyecciones a corto y largo plazo", *Boletín Económico*, 71-79.
- BOE núm. 217, de 11 de septiembre de 1978, en el que se publica la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- BOE núm. 136, de 7 de junio de 1991, en el que se publica la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1998, en el que se publica la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.
- BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006, en el que se publica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- CALERO GARCÍA, M.L. (1993): "Tributación de las rentas familiares", *Cuadernos de Estudios Empresariales*, NP 3, Editorial Complutense, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Mutual Information System on Social Protection*, (MISSOC).
- DECRETO LEGISLATIVO 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado.
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, de 21 octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado.
- DI FALCO, E. (2014): *Population and social conditions*, Eurostat, Statistics in focus, december.
- EUROSTAT (2014): "Basic Figures on the UE", Información y Base de datos.
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M. & LÓPEZ LÓPEZ, M^a.T. (2011): *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e igualdad de trato a las familias*, Centro de Investigación y Estudios de Familia (Fundación Acción Familiar), Cátedra de Políticas de Familia UCM-AFA.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Encuesta de Población Activa (EPA)*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Movimiento Natural de la Población*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): *Proyección de la Población de España a Largo Plazo*.
- INSTITUTO DE LA EMPRESA FAMILIAR (2011): *Análisis comparativo de los principales impuestos de la Unión Europea, Estados Unidos y países BRIC*, documento nº11, Ed. Instituto de la Empresa Familiar, Barcelona.
- MANUAL PRÁCTICO RENTA 2013: Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, J., HERRERA MOLINA P.M., SÁEZ FERNÁNDEZ, F. & SERRANO, F. (2000): *El mínimo personal y familiar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: (Análisis de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, a la luz del Derecho comparado)*, Instituto de Estudios Fiscales, Marcial Pons, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A (2013): "Políticas para salir de la crisis". En M. Ahijado (Coord.), K. Austin, B. Bernanke & M.Pettis, *Crisis Económica, reequilibrios y cambio estructural*, CEURA, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. (2011): "Naves negras frente a Europa", *Diario El Mundo*, 14 de Diciembre.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. (2000): *Economía del Sector Público*, Ariel, Barcelona.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. & MIQUEL BURGOS, A.B. (2011): *Política Económica Española. La España del siglo XXI (Prólogo de Juan Velarde y José Barea)*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A. & MIQUEL BURGOS, A.B. (2013): "Propuestas para el Crecimiento Económico y la Viabilidad del Estado del Bienestar", *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, 135, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A., CORTIÑAS, P. & SÁNCHEZ FIGUEROA, C. (2013): "La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 78, 203-243.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, www.seg-social.es.
- PNUD (2010): *Cumplir nuestro compromiso con el desarrollo*, PNUD en acción.
- PNUD (2013): *Informe sobre el Desarrollo Humano 2013*, PNUD.
- RAVENTÓS, D. (2011): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona.
- RAVAILLION, M. (1994): *Poverty comparisons*, Banco Mundial.
- RAWLS, J. (1971): *Una Teoría de Justicia*, Harvard University Press.

- RAY, D. (2002): *Economía del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- SEN, A. (2004): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial.
- SEN, A. (2001): *El nivel de vida*, Universidad Complutense, Madrid.
- SEN, A. (1987): *Sobre ética y economía*, Alianza Editorial.
- SEN, A. (1983): "Poor, relatively speaking", *Oxford Economic Papers*.
- STIGLITZ, J.E., SEN, A. & FITOUSSI, J.P. (2008): *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*.
- STIGLITZ, J.E. (2009): "Crisis mundial, protección social y empleo", *Revista Internacional del Trabajo*, 128, junio, 1-15.
- UNICEF (2010): *H el logro de los ODM: invertir en la infancia es financiar el desarrollo*, UNICEF, París.
- UREÑA, C. (1999): "Contraste entre medidas objetivas y subjetivas de pobreza", reunión del Grupo Río.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU (2013): *Income, Poverty and Health Insurance coverage in the United States, 2012*.