

IV

LAS MEDIDAS FISCALES COMO INSTRUMENTO DE APOYO A LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER AL MERCADO LABORAL

Ana Isabel GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Universidad de Oviedo

SUMARIO

	Página
I. INTRODUCCIÓN	248
II. TRATAMIENTO DE LAS CARGAS FAMILIARES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	252
1. Mínimo familiar	252
2. Reducciones en la base	253
3. Deducción por maternidad	256
3.1. Requisitos objetivos y subjetivos	257
3.2. Requisitos formales	261
3.3. Aplicación de la deducción: Cuantía y límites	262
4. Otras	264
III. TRATAMIENTO DE LAS CARGAS FAMILIARES EN LAS COMU- NIDADES AUTÓNOMAS.....	265
IV. CONCLUSIONES	266
V. BIBLIOGRAFÍA	270

RESUMEN

España es un país con una de las tasas más bajas de natalidad, no alcanzando el umbral de reemplazo generacional desde los años 80. Por otro lado, la incorporación

de la mujer al mundo laboral, aunque se ha venido incrementando en los últimos años, aún está por debajo de otros países desarrollados.

Ambas situaciones están estrechamente interrelacionadas. Una de las causas que justifica los bajos niveles de natalidad es, precisamente, el trabajo de la mujer fuera del hogar. En sentido contrario, una de las razones que limita el acceso de la mujer al trabajo es el peso de las cargas familiares.

Precisamente, el Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la igualdad entre mujeres y hombres de 2005 subraya como un reto importante la conciliación del trabajo y la vida familiar, poniendo de manifiesto la desigualdad que aún perdura tanto en la tasa de empleo entre mujeres con y sin niños como en relación con los hombres con niños. Por ello exhorta a los Estados miembros a buscar soluciones desde distintas perspectivas, entre las que se incluyen las medidas fiscales en tanto pueden incentivar o desincentivar la participación de las mujeres en el mundo laboral.

I. INTRODUCCIÓN

España se encuentra, efectivamente, ante estos dos problemas. La tasa de natalidad es muy baja y además, aunque la tasa de actividad femenina ha crecido en los últimos años aún está por debajo de otros países desarrollados⁽¹⁾.

Precisamente, la incorporación de la mujer al mercado laboral es una de las causas que explican la disminución de la tasa de natalidad que ha sufrido nuestro país, y al mismo tiempo la opción por la maternidad o simplemente su probabilidad, condiciona enormemente sus posibilidades laborales⁽²⁾. Se trata, por tanto, de dos objetivos diferentes, que pueden resultar contrapuestos, pero que sin duda tienen una conexión entre sí. Ahora bien, si las medidas que desde el Sector Público se puedan adoptar, de tipo fiscal o a través del gasto público, pueden favorecer o no los objetivos antes señalados, éstos no tienen por qué coincidir.

Sin duda las medidas que se pueden adoptar para alcanzar tal objetivo son varias y de distinta naturaleza, aunque no todas tengan igual alcance y posibilidades de éxito. Así incentivos en la normativa laboral o en las cotizaciones a la Seguridad Social pueden ser clave para cualquiera de los dos objetivos que estamos planteando⁽³⁾. Y en los últimos tiempos se está poniendo el acento en dos aspectos que sin

(1) Vid., en este sentido, ZARATE (2003, p. 7).

(2) Aunque es un tema repetido, y al que se siguen buscando soluciones, las mujeres trabajadoras siguen estando discriminadas con respecto a los hombres, y los empresarios siguen prefiriendo contratar hombres, aun cuando el coste laboral de la mujer sea menor. A ello se puede añadir, las diferencias salariales, el tipo de ocupación, la precariedad en los contratos laborales, etc. Vid., en este sentido, GÓMEZ (2003, pp. 2220 y 2221).

(3) Tanto para incrementar la tasa de natalidad como para la contratación femenina.

duda pueden tener gran repercusión: flexibilizar los horarios de trabajo, de manera que sea más fácil conciliar vida laboral y familiar; y potenciar y aumentar la baja por paternidad, no como alternativa a la baja por maternidad, sino como complemento de la misma, de manera que, además de permitir al hombre una mayor implicación en su paternidad, disminuya la discriminación hacia la mujer derivada de su maternidad y la baja consiguiente. En esta línea nos encontramos con medidas de tipo social⁽⁴⁾, para conciliar la vida laboral y familiar, pero también caben otras financieras, bien de tipo fiscal, bien de gasto público⁽⁵⁾, así como aquellas destinadas a financiar y regular los servicios de cuidado de los dependientes⁽⁶⁾.

Dado que las razones económicas y las cargas que implican los hijos son también causa importante que justifica el descenso de la natalidad, las medidas de tipo fiscal deben ser consideradas entre los instrumentos adecuados para lograr paliar esta situación.

El artículo 2.1. de la Ley General Tributaria recoge el principio de instrumentalidad de los tributos, es decir, que éstos «además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución».

Es evidente que con los tributos se pretende recaudar sumas de dinero con las que hacer frente a las diversas obligaciones que asume el ente público. Pero también es posible su utilización como medio para conseguir alguno de los fines que el mismo tiene encomendados. Y así hoy, el carácter instrumental de la actividad financiera se manifiesta también en la utilización del tributo como medio idóneo para la consecución de otros fines, sociales, económicos o políticos, amparados en la Constitución.

Si de lo que se trata es de buscar fórmulas para conciliar la vida laboral y la familiar, desde el punto de vista fiscal el impuesto que más puede incidir en estos aspectos es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF) al gravar globalmente todas las rentas obtenidas y ser un impuesto personal y subjetivo.

La misma determinación del sujeto de gravamen puede incentivar o desincentivar la salida al mundo laboral de un sujeto integrado en una unidad económica, y así se reconoce, por ejemplo, en el *Informe para la reforma del IRPF* del Ministerio de Ha-

(4) Permisos para permitir que el trabajador pueda destinar parte de su tiempo en el mercado de trabajo al hogar, manteniendo su empleo. Un análisis de estas medidas puede verse en ZARATE (2003, pp. 13 y ss.), o GÓMEZ (2003, pp. 2221 y ss.)

(5) Encontramos así ciertos gastos de protección social, como la remuneración durante los permisos por maternidad, paternidad, parentales o por cuidado de hijos y otros dependientes, asignaciones por cuidado de hijos y otros dependientes y por el cuidado de la casa, asignaciones específicas para familias monoparentales, asignaciones por hijo a cargo, asignaciones por nacimiento.

(6) Servicios para el cuidado de hijos y ancianos.

cienda de 2002⁽⁷⁾. De hecho, entre las medidas que pueden influir en la oferta laboral de la mujer es comúnmente admitido que se encuentra, precisamente, la forma de tributación conjunta o individual⁽⁸⁾, aunque también deben tenerse en cuenta otros aspectos como la existencia o no de deducciones totalmente transferibles entre los cónyuges, o la pérdida de beneficios fiscales asociada al nivel o a la obtención de renta.

Sin duda, la elección del sujeto contribuyente en el IRPF no es una cuestión pacífica y presenta distintos problemas, en la medida que debe atender con la mayor fidelidad posible a la capacidad económica que va a ser objeto de gravamen. Existen diversas soluciones, que van desde una tributación puramente individual⁽⁹⁾ a una tributación conjunta del núcleo familiar. En este caso, no sólo cabe una pura acumulación de rentas, como estableció en España la Ley de 1978⁽¹⁰⁾, sino que caben otras

(7) «Desde hace mucho se ha venido poniendo de manifiesto en los impuestos personales sobre la renta que uno de los problemas más complejos a los que deben enfrentarse estos tributos es el de la definición de la unidad contribuyente en cuanto tal definición resulta necesaria para decidir sobre la unidad económica que debe estar obligada a cumplimentar la declaración y sobre la aplicación del gravamen adecuado a unidades contribuyentes que tienen diferentes características.

Los principales criterios que deben ser tenidos en cuenta para definir la unidad contribuyente son los siguientes:

- Las decisiones acerca del matrimonio no deben verse afectadas por consideraciones fiscales.
- Las familias que disfruten de los mismos ingresos conjuntos deben pagar los mismos impuestos.
- El incentivo de un miembro de la unidad familiar no debe verse afectado negativamente por consideraciones fiscales que dependan de la situación económica de otros miembros de la familia.
- La organización económica de la familia no debe depender de consideraciones fiscales.
- El sistema fiscal debe ser neutral ante familias cuyos recursos provengan de rentas del trabajo y aquellas que los obtengan de rentas del capital.
- Dos personas que vivan juntas y compartan gastos tienen más capacidad económica, y por lo tanto imponible, que dos que vivan separadas.
- La elección de la unidad fiscal no debe de ser excesivamente costosa en cuanto a pérdidas de recaudación.
- El sistema elegido debe de ser fácilmente comprensible y simple de administrar» (pp. 48 y 49).

De todas formas en el mismo informe se reconoce, a renglón seguido, que no existe ningún impuesto progresivo que pueda satisfacer tales criterios conjuntamente.

(8) Ello es debido a que en los supuestos en que se opta por la familia como unidad contribuyente puede producirse una penalización del trabajo de la mujer, al originarse un exceso de gravamen sobre el mismo. Por eso será determinante la elección del sujeto de tributación.

(9) En este caso se evitan los problemas que la progresividad produce ante la acumulación de rentas, pero por el contrario es preciso definir correctamente las normas de imputación de rentas a los distintos miembros de la unidad familiar, al tiempo que se pueden originar problemas de redistribución interna de las rentas entre ellos para lograr una carga tributaria inferior.

(10) Lo que plantea una contraposición de los principios de progresividad y el de protección a la familia, que ve cómo su gravamen se incrementa por el simple hecho de formar una familia, por encima de la suma de las cuotas que individualmente pagarían todos sus miembros.

alternativas, como la técnica del *splitting*⁽¹¹⁾ o del *quotient*⁽¹²⁾, desgravaciones de carácter familiar o correcciones de tarifa, susceptibles de diferentes valoraciones⁽¹³⁾.

Es evidente que la inserción o no del individuo en un núcleo familiar implicará determinados efectos que pueden ser tenidos en cuenta en su tributación, así como distintos principios que pueden verse afectados. Y un requisito que se le puede exigir al impuesto es que éste sea neutral frente a las opciones del individuo en relación con su situación familiar, de manera que no se produzca una penalización ni del matrimonio ni del sujeto soltero⁽¹⁴⁾.

Ahora bien, con independencia de cuál sea la unidad contribuyente, dado que parece claro que nuestro legislador, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989, ha optado por la tributación individual con opción por la tributación conjunta de los miembros de la unidad familiar⁽¹⁵⁾, otros aspectos del impuesto pueden verse implicados desde una perspectiva que pretenda favorecer tanto el trabajo de la mujer como la natalidad.

Es evidente que resulta difícil compatibilizar trabajo fuera del hogar y atención a los hijos y que realmente, debido a distintos factores, el problema sigue planteándose especialmente en el caso del trabajo de la mujer fuera del hogar. Atender a los hijos requiere tiempo y un esfuerzo económico, que evidentemente se incrementa si como consecuencia del trabajo es preciso buscar soluciones alternativas para su cuidado.

Si desde la perspectiva del tiempo necesario para atender de los hijos, las medidas que se sugieren van encaminadas a incrementar los períodos de baja por maternidad, favorecer períodos de excedencia o buscar flexibilidad en el horario laboral,

(11) Se trata de acumular todas las rentas de los miembros de la unidad familiar y dividir las entre dos, en atención a los cónyuges. Al resultado se aplica la escala de gravamen y posteriormente se vuelve a multiplicar por dos, de manera que así se elimina la progresividad derivada de la acumulación de rentas correspondientes a dos individuos que si no estuvieran casados tributarían individualmente.

(12) El cociente familiar se considera una variación del *splitting*, en el que la renta acumulada se divide por el resultado de sumar a 2, en atención a los cónyuges, un importe por cada hijo que convive con los padres (generalmente 0,5). Tras aplicar la escala de gravamen se multiplicaría el resultado por el mismo número.

(13) Un análisis de diferentes alternativas que se han propuesto en distintos Informes de Reforma Tributaria en defensa de una u otra forma de tributación (Informe Carter, Informe Bradford, Informe Meade e Informe Asprey) puede verse en ÁLVAREZ (1998, pp. 29 y ss.).

(14) Existe un cierto consenso sobre tres principios que debería cumplir un Impuesto Personal sobre la Renta:

- Equidad horizontal, de manera que las unidades con la misma renta y el mismo número de personas paguen el mismo impuesto.
- Neutralidad, de forma que la carga fiscal de los individuos no varíe al casarse.
- Progresividad, con tipos impositivos medios crecientes. (Vid., sobre estos principios, ÁLVAREZ (1999, pp. 11 y ss.).

(15) No entraremos tampoco a analizar si esta opción supone un mejor tratamiento de la familia, en cumplimiento del mandato constitucional.

desde el punto de vista económico la solución puede ir por la vía de ayudas directas o por medio de determinadas deducciones o incentivos fiscales.

Es a este último tipo de ayudas a las que nos vamos a referir, para lo cual analizaremos las que se han aprobado tanto a nivel central como en distintas Comunidades Autónomas.

II. TRATAMIENTO DE LAS CARGAS FAMILIARES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

1. MÍNIMO FAMILIAR

Como ya hemos señalado, nuestro legislador ha optado de una manera clara por un gravamen individual sobre la renta de las personas físicas. Pero ello no supone que no tenga en cuenta determinadas circunstancias, como la existencia de una familia, su tamaño y composición. Así se entiende que si el contribuyente debe afrontar ciertas cargas derivadas de la existencia en su familia de personas que incurrir en unos gastos especiales, por su edad o por discapacidades, estas situaciones deben ser tenidas en cuenta en el impuesto.

Efectivamente, si se quiere que el impuesto sobre la renta tenga una adecuación real al principio de capacidad de pago, deben tenerse en cuenta determinadas circunstancias de la «unidad contribuyente». Así, a la hora de definir la renta como índice de capacidad de pago, se acepta que hay un mínimo de renta que no debe ser gravado, por constituir el nivel de recursos necesario para satisfacer las necesidades básicas del contribuyente y que la capacidad de pago depende de las cargas familiares y otras circunstancias de la unidad contribuyente a la que pertenece el sujeto pasivo⁽¹⁶⁾.

Que la normativa actual del IRPF tenga en cuenta las circunstancias familiares del contribuyente es, sin duda, una consecuencia lógica del mismo planteamiento de la Ley, ya que no pretende gravar toda la renta obtenida, sino exclusivamente, la denominada renta «disponible» (art. 15.1). Se trata de lograr un ajuste entre la renta que va a ser objeto de gravamen y aquella que realmente representa la capacidad económica sujeta a gravamen. Y esto se va a conseguir a través del mínimo personal y familiar.

En cuanto al mínimo familiar, realmente mínimo por descendientes, resulta de aplicación cuando el contribuyente tenga descendientes solteros, menores de 25 años o discapacitados cualquiera que sea su edad, que convivan con él y no tengan rentas

(16) Ahora bien, mientras el primer criterio es prácticamente universal, la aceptación del segundo es más heterogénea tanto respecto a los aspectos a tener en cuenta como a los instrumentos a utilizar (Vid., RUIZ-HUERTA, J.; MARTÍNEZ, R. y AYALA, L. (2001, p. 56).

anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros⁽¹⁷⁾. Este mínimo no es fijo sino que se va incrementando en función del número de hijos⁽¹⁸⁾.

En realidad, el mínimo familiar no constituye un instrumento específico de ayuda al trabajo de la mujer, ya que su objetivo es atender a la verdadera capacidad económica objeto de gravamen, aunque sin duda su aplicación puede tener efectos sobre las decisiones del grupo familiar en relación con la posibilidad u oportunidad del trabajo de sus miembros.

Por lo que se refiere a su aplicación, cuando dos o más contribuyentes tengan derecho en relación con el mismo descendiente, su importe se prorrateará entre ellos por partes iguales. Ahora bien, cuando los contribuyentes tengan distinto grado de parentesco con el descendiente, corresponde aplicar el mínimo a los de grado más cercano, salvo que éstos no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros, en cuyo caso lo aplicarán los del siguiente grado (artículo 43.2)⁽¹⁹⁾.

Por otra parte, la Ley de 1998 introdujo una precisión, de manera que no se podrán aplicar estos mínimos por descendientes cuando las personas que generen el derecho a los mismos presenten declaración por este impuesto o la comunicación que prevé el artículo 100 de la Ley, solicitando la devolución de retenciones. Entendemos que esta precisión legal, que limita la posibilidad de deducción cuando se ha presentado declaración propia por parte del descendiente, puede suponer situaciones verdaderamente injustas, sobre todo si tenemos en cuenta los supuestos en que la Ley obliga a efectuar la declaración del impuesto con independencia del importe de la renta.

En definitiva, su regulación pone de relieve que en realidad no se trata de verdaderas ayudas para el cuidado de hijos, y menos para compatibilizar trabajo e hijos, sino que lo que trata es ajustar el gravamen a la verdadera capacidad económica del contribuyente y que no puede ser la misma en función de las personas a su cargo.

2. REDUCCIONES EN LA BASE

Tras la modificación en la Ley del Impuesto del año 2002, parte de las circunstancias familiares que antes eran tratadas dentro del concepto de mínimo personal o familiar adquieren una calificación parcialmente diferente, pasando a englobar la

(17) Se asimilan a descendientes las personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela y acogimiento. En cuanto a la convivencia, se considera que este requisito se cumple en el casos de descendientes que, dependiendo del contribuyente, están internados en centros especializados.

(18) 1.400 por el primero, 1.500, por el segundo, 2.200 por el tercero, 2.200 euros anuales por el cuarto y 2.300 por los siguientes.

(19) Debemos tener en cuenta, para explicar esta precisión, que el descendiente sólo da derecho al mínimo familiar en tanto se encuentre soltero. En cuanto a la determinación de las circunstancias familiares que se deben tener en cuenta para la aplicación del mínimo por descendientes, se atenderá al último día del período impositivo. De todas formas, cuando un descendiente que generase derecho a este mínimo, falleciese a lo largo del período impositivo, se aplicará un mínimo de 1.400 euros.

crecida bolsa de reducciones en la base. Con ello se pretende atender ciertas situaciones de imprescindible consideración⁽²⁰⁾: familias numerosas, discapacitados e hijos por debajo de la edad de asistencia a centros de enseñanza. Estas cuestiones son específicamente tratadas y, concretamente, entre ellas se encuentran las relativas a los hijos menores y la especial problemática para la mujer trabajadora.

Concretamente, la existencia de hijos menores a la edad escolar plantea una serie de dificultades por cuanto representan una importante carga para la mujer que, en muchos casos, debe buscar la compatibilidad entre la maternidad y el trabajo fuera del hogar. Esta circunstancia va a tener reflejo bien en un menor grado de incorporación de la mujer al trabajo fuera el hogar, con repercusión en el nivel medio de renta por habitante, o bien en una reducción de la maternidad, con el consiguiente envejecimiento al que se verá abocada tal sociedad. Por ello en el *Informe para la reforma del IRPF de 2002* se considera necesario introducir algún tipo especial de ayuda para las mujeres con hijos menores de tres años, que debería dirigirse a todas las mujeres, «pero muy especialmente a las que han de desarrollar su trabajo o actividad económica fuera del hogar, pues de ese modo se incidirá positivamente en los niveles de bienestar de las familias españolas»⁽²¹⁾. Para ello se toman en cuenta varios aspectos que deben configurar tal ayuda:

1. Deducción especial en la cuota del IRPF, dando incluso derecho a devolución si no existiese cuota líquida suficiente para su completa compensación⁽²²⁾.
2. Beneficio exclusivo para las mujeres⁽²³⁾.

(20) Frente a los mínimos personales y familiares, como reflejo de los gastos necesarios para atender a las necesidades básicas.

(21) Op.cit., p. 94.

(22) Entiende la Comisión que ello produciría varios efectos beneficiosos: «Primero, porque no se alteraría ni el concepto ni la estructura de sus actuales mínimos personales y familiares, orientados exclusivamente a permitir la materialización de la renta fiscalmente disponible, que debe ser precisamente el objeto del tributo al concretar la cuantía de la capacidad de pago de cada contribuyente. Segundo, porque de ese modo no se confundiría con los mínimos adicionales establecidos actualmente para compensar el mayor gasto que genera la cobertura de las necesidades básicas de los niños menores de tres años a los que antes se ha hecho referencia. Tercero, porque su articulación independiente facilitaría extraordinariamente la devolución de la referida deducción en la cuota, incluso en el caso de que no existiese cuota líquida suficiente para su debida compensación, lo que no ocurre con el mínimo personal y familiar» (ibídem).

(23) La no extensión de la medida a los hombres que puedan desempeñar el cuidado de los hijos menores se justifica en que la misma «lo que pretende es, en primer término, compensar las cargas que la maternidad implica para la mujer y, en segundo lugar, evitar que la maternidad impida o dificulte la incorporación de la mujer al ámbito laboral o al de las actividades económicas o que la incorporación al trabajo afecte negativamente a la maternidad. No se trata, en consecuencia, de ayudar económicamente al hombre o a la mujer que cuida a sus hijos sino de compensar a la mujer por su maternidad y, al tiempo, incentivar su incorporación a la población activa evitando que la maternidad impida o dificulte esa incorporación o que la incorporación al trabajo interfiera con la maternidad» (ídem, pp. 94 y 95).

3. Condicionada a que la mujer se encuentre efectivamente empleada⁽²⁴⁾.
4. Se plantea finalmente la posibilidad de un doble nivel de la deducción. Un primer nivel para todas las mujeres con hijos menores de tres años. Un segundo nivel para las que efectivamente estuvieran empleadas o desarrollasen una actividad económica fuera del hogar.

Esta cuestión se plasmó en la reforma con una reducción específica, denominada **Reducción por cuidado de hijos** de 1.200 euros anuales (artículo 54), que se aplica cuando se tienen descendientes menores de 3 años que generen derecho al mínimo por descendientes⁽²⁵⁾. Con ella se trata de compensar los mayores gastos que estos niños suponen hasta el momento de escolarización. No está vinculada ni a la mujer ni al mundo laboral, sino que se aplica en función de la edad del descendiente y se prorrateará, cuando más de un ascendiente tenga derecho a la misma. Por lo tanto, su objetivo es atender al incremento de gastos que se supone se da en estos casos, lo que se traduce en una menor renta disponible.

Sin embargo, su articulación parece responder a la propuesta del *Informe* que señalaba un posible doble nivel en la deducción por maternidad, uno de ellos, que sería éste, para todas las mujeres y otro que coincidiría con el que posteriormente analizaremos y que se articula como una deducción en la cuota. En cualquier caso, en nuestra opinión, esta solución no coincide exactamente con lo que la propuesta recogía, porque esta reducción no está vinculada al trabajo o no de la madre, ni siquiera está vinculada a la mujer, si bien no deja de ser cierto que la atención de los niños menores de tres años, que aún no están escolarizados, plantea problemas concretos que se incrementan en el caso de que la mujer se encuentre incorporada al mundo laboral. Pero también lo es que, independientemente de este punto, los niños en esa edad representan un coste más elevado para sus progenitores, lo que repercute inevitablemente en su renta disponible. Es decir, que lo que se trata de recoger con esta reducción es algo distinto a lo que se refería la Comisión. Por último, también se distancia el texto legal respecto al *Informe* en la medida que la propuesta indicaba que el tramo de deducción general debía ser más bajo que el vinculado al trabajo de la mujer y en la actualidad ambas, reducción por hijos menores de tres años y deducción por maternidad, están fijadas en la misma cuantía: 1.200 euros anuales.

Finalmente cabe señalar que la inclusión de esta reducción supuso la desaparición del incremento del mínimo familiar que resultaba aplicable para descendientes

(24) Ello porque en otros casos «podría tener efectos negativos sobre la oferta de trabajo de las mujeres, dada la baja tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo español. Además esta tasa presenta un perfil decreciente para los tramos de edad en que la maternidad es más probable, lo que sugiere que la salida al mercado de trabajo de la mujer está estrechamente relacionada con el momento de la maternidad» (ídem, p. 95),

(25) Cuando se trate de supuestos de adopción o acogimiento se prescinde de la edad del menor y se practica esta reducción el ejercicio en que se inscribe en el Registro Civil, o cuando se produzca la resolución judicial o administrativa correspondiente, y en los dos siguientes.

menores de tres años y que suponía un aumento de dicho mínimo de 300,51 euros anuales, lo que nos reafirma en lo anteriormente señalado, así como el aplicable para descendientes entre 3 y 15 años que era de 150,25 euros anuales. Se ha tratado así de recoger la propuesta de la Comisión haciendo una adaptación de un mecanismo que ya se contemplaba anteriormente, por lo que no estamos realmente ante una nueva medida de protección a la familia, como se presentó en su momento ⁽²⁶⁾.

Para la aplicación de las reducciones por cuidado de hijos el artículo 57 establece una serie de normas, que coinciden básicamente con los aplicables para el mínimo familiar. Así, cuando dos o más contribuyentes tengan derecho a la aplicación de las reducciones respecto de los mismos, su importe se prorrateará entre ellos por partes iguales. Dado que, como después se indica, se exige una convivencia de al menos 6 meses, cabe que el prorrateo se pueda producir ya no sólo cuando dos contribuyentes conviven conjuntamente con el ascendiente o descendiente, sino cuando se haga sucesivamente.

Por otra parte, cuando los contribuyentes tengan distinto grado de parentesco con el descendiente, la aplicación de la reducción corresponderá a los de grado más cercano, salvo que éstos no tengan rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros, en cuyo caso corresponderá a los del siguiente grado. Y finalmente, no procederá la aplicación de estas reducciones cuando los descendientes presenten declaración por este impuesto o la solicitud de devolución prevista en el artículo 81 de esta Ley.

3. DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD

La reforma de 2002 introdujo en el IRPF una deducción aplicable sobre la cuota líquida: la conocida «deducción por maternidad».

Como ya señalamos el *Informe para la reforma del IRPF* de 2002 planteaba la necesidad de introducir en el impuesto algún tipo especial de ayuda para las mujeres con hijos menores de tres años que tuvieran que desarrollar su trabajo o actividad económica fuera del hogar. Posiblemente por la propuesta que se efectuaba en dicho *Informe*, sugiriendo un doble nivel de deducción ⁽²⁷⁾, se incorporó a la Ley del Impuesto, además de la reducción antes señalada, esta nueva deducción que se plantea como una importante novedad, tanto por los condicionantes para su aplicación como por la forma en que se puede practicar.

(26) También existen reducciones por discapacidad de los descendientes que den derecho al mínimo familiar, pero al igual que señalamos respecto a dicho mínimo, lo único que tratan es de tener en cuenta las concretas condiciones económicas que supone la discapacidad, por lo que son una forma de ajustarse a la capacidad económica gravada por el impuesto.

(27) Uno para todas la mujeres con hijos menores de tres años y un segundo para las que efectivamente estuvieran empleadas o desarrollasen una actividad económica fuera del hogar.

3.1. Requisitos objetivos y subjetivos

Por lo que se refiere a los *requisitos objetivos* que se establecen para disfrutar de este beneficio fiscal, en primer lugar es necesario que las mujeres realicen «una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social» (artículo 83 de la Ley). Es preciso, por lo tanto, que esté dada de alta en la Seguridad Social o mutualidades alternativas, pero además, como se desprende del artículo 60 del Reglamento del Impuesto, que efectivamente haya cotizado⁽²⁸⁾. De manera que, por ejemplo, en caso de excedencia para el cuidado del hijo, aunque suponga una situación asimilada al alta, con garantía de reserva del puesto de trabajo, sin embargo no se podrá seguir practicando la deducción por maternidad⁽²⁹⁾. Parecida sería la situación de la mujer que cobra una prestación o subsidio por desempleo⁽³⁰⁾. Sin embargo, sí resulta de aplicación esta deducción durante el período de baja, especialmente en el caso de baja maternal, ya que «encontrarse de baja por maternidad no significa que deje de realizarse una actividad por cuenta propia o ajena con cotización a la Seguridad Social o Mutualidad»⁽³¹⁾.

Es decir que para que pueda disfrutar de esta deducción, la madre con un hijo menor de 3 años, deberá realizar una actividad, por cuenta propia o ajena, por la que esté dada de alta en la Seguridad Social o Mutualidad alternativa. En principio será suficiente con que el alta se produzca en cualquier día del mes, pero en la práctica es preciso también que se haya efectuado una cotización mínima y además, esta situación va a tener que producirse todos los meses.

Efectivamente, en principio la Ley habla de la posible deducción de 1.200 euros anuales, pero en el núm. 2 del artículo 83 ya se precisa que se va a calcular proporcionalmente al número de días en que se cumplan de forma simultánea los requisitos exigidos en el núm. 1, y además tendrá como límite las cotizaciones y cuotas totales

(28) Así, el número 5 de este artículo exige, a efectos de solicitar su abono de forma anticipada que, cada uno de los meses en que resulte de aplicación, estén dados de alta en la Seguridad Social o Mutualidad y coticen durante unos plazos mínimos: con contrato de trabajo a jornada completa, en alta durante al menos quince días de cada mes, en el Régimen general o en los Regímenes especiales de la Minería del Carbón y de los Trabajadores del Mar.

Trabajadores con contrato de trabajo a tiempo parcial cuya jornada laboral sea de, al menos, el 50 por 100 de la jornada ordinaria en la empresa, en cómputo mensual y se encuentren en alta durante todo el mes en los regímenes citados en el párrafo anterior.

Trabajadores por cuenta ajena en alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el mes y que realicen, al menos, diez jornadas reales en dicho período.

Trabajadores incluidos en los restantes regímenes especiales de la Seguridad Social o mutualidades alternativas que se encuentren en alta durante quince días en el mes.

(29) Así se indica en dos contestaciones de 29 de enero de 2004 de la Dirección General de Tributos porque no se cumple uno de los requisitos del artículo 83, cual es la realización de una actividad por cuenta ajena.

(30) Así, la Contestación núm. 974 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de 31 de enero de 2003 porque esta prestación es incompatible con el trabajo por cuenta propia o ajena.

(31) Contestación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria núm. 921, de 20 de enero de 2003.

a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período impositivo. Ahora bien, como se desprende de la contestación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria núm. 919 de 20 de enero de 2003, en realidad la deducción se practicará atendiendo a los meses en que, teniendo el hijo menos de tres años, se ha estado dado de alta y cotizando, con el límite de 100 euros mensuales. Esta solución, que parece clara cuando se opta por solicitar la devolución anticipada de estas cantidades, no parece que lo sea tanto cuando estamos hablando de aplicar la deducción en la liquidación del IRPF, ya que la Ley se está refiriendo a las cuotas de la Seguridad Social durante el período impositivo y éste coincide con el año natural y no con cada uno de los meses sucesivamente.

En cuanto a los *requisitos subjetivos*, éstos se concretan, en principio, en que nos encontremos ante una mujer trabajadora con un hijo menor de tres años. Decimos en principio porque después la Ley contempla excepciones a lo que podríamos llamar la regla general, pudiendo encontrarnos con que la deducción pueda ser aplicada por un hombre, así como que el hijo sea mayor de tres años.

Efectivamente esta medida está pensada para mujeres con hijos menores de tres años que realicen una actividad por cuenta propia o ajena para la que estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutualidad. Se presenta esta medida con el objetivo de fomentar la natalidad y compensar las cargas económicas derivadas de la compatibilización del trabajo y la maternidad. Ello puede explicar, en principio, que se exija el alta en la Seguridad Social: se pretende que la mujer que decide tener un hijo se vea incentivada a mantener su relación laboral, o a procurar su inserción en el mercado de trabajo, frente a la situación, bastante habitual en que la mujer mantiene su actividad laboral mientras está soltera o hasta el momento en que se plantea la maternidad⁽³²⁾.

En cuanto a la exigencia de que el hijo tenga menos de tres años, no encontramos otra justificación que la referencia del *Informe para la Reforma del IRPF* de 2002 que al plantear una deducción especial por maternidad se partía de la mayor carga que los hijos representan hasta esa edad, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de compatibilización para la mujer con el trabajo fuera del hogar al no estar aún en edad escolar. En esta propuesta, como ya señalamos anteriormente, se hablaba de compatibilizar dos ayudas, una general para todas las mujeres y otra sólo para las mujeres trabajadoras⁽³³⁾.

Aunque no nos parece tan evidente que el hijo menor de tres años suponga una mayor carga económica, ni tan claro que la escolarización a partir de esta edad elimine las dificultades para la madre de compatibilizar trabajo y maternidad, entendemos que el legislador ha tomado en cuenta esta circunstancia para justificar la reducción

(32) Al mismo tiempo se quiere evitar situaciones de trabajos sin contrato laboral, pero inevitablemente nos podemos encontrar con supuestos, quizás muy concretos, en que realizando una actividad por cuenta ajena ésta no exige alta en la Seguridad Social, porque no se trata de una relación laboral estándar. VAQUERA Y MATA (2004, p. 5).

(33) Op. cit., pp. 92 y ss.

en la base por cuidado de hijos y, paralelamente, lo ha trasladado a la deducción por maternidad.

Ahora bien, como señalábamos anteriormente, no sólo la mujer puede ser beneficiaria de esta deducción, pensada en principio para ella. Así lo señala ya el artículo 83, cuando prevé que le sea de aplicación al padre, en caso de fallecimiento de la madre, o cuando se le atribuya de forma exclusiva la guarda y custodia, o en el caso del tutor. Esta posibilidad nos plantea serias dudas en relación con el objetivo con el que parece nacer esta deducción. Si, como hemos señalado, los mayores gastos que genera el hijo menor de tres años vienen contemplados en la reducción por cuidado de hijos, y ésta pretende ser una medida para potenciar la incorporación al trabajo de la mujer que ha sido madre, frente a la tradicional situación en que es la madre quien deja de trabajar para atender al hijo menor, no parece comprensible que la medida sea aplicable al padre, que se supone que no se encuentra en la disyuntiva de tener que compatibilizar el trabajo y el cuidado del hijo. Es más, para el caso de que nos encontremos con padres que ellos solos tienen que atender a sus hijos⁽³⁴⁾, en realidad esa mayor dificultad, que sin duda van a tener, ya está recogida en el incremento del mínimo personal para familias monoparentales⁽³⁵⁾.

También existe una excepción a la edad del hijo por el que se disfruta de esta deducción y es el caso de adopción o acogimiento. En estos supuestos, la deducción se practicará, «con independencia de la edad del menor», durante los tres años siguientes a la fecha de la inscripción en el Registro civil, y si ésta no fuera necesaria, durante los tres años posteriores a la fecha de la resolución judicial o administrativa que la declare. La deducción, si la adopción es efectuada por un matrimonio, corresponde igualmente a la mujer, salvo que se produzca su fallecimiento y la aplicaría su marido. Sin embargo, si la adopción la efectúa una sola persona, a ella será a quien le corresponda su aplicación, con independencia de su sexo⁽³⁶⁾.

En cualquier caso, lo que más nos llama la atención es que en estos supuestos parece producirse una ruptura con el planteamiento general que antes comentábamos y deja aún menos clara la elección de la edad de tres años del menor como límite para la aplicación de la deducción.

Si la razón de que su aplicación corresponda sólo a las madres con hijos menores de tres años se encuentra en que se supone que a partir de esa edad, al producirse la escolarización de los niños, parece que el coste económico puede ser menor, sobre todo si es preciso conciliar vida laboral y familiar, no encontramos la causa para que en el acogimiento esta deducción pueda producirse incluso aunque el hijo tenga,

(34) En casos de fallecimiento de la madre, o de separación o divorcio.

(35) A este respecto plantean VAQUERA Y MATA (2004, p. 5). De la misma opinión es CARBAJO (2003 p. 23).

(36) Ahora bien, de acuerdo con lo que señala el artículo 60.3 del Reglamento, si antes de la adopción el menor hubiera estado en régimen de acogimiento, o hubiera una variación en la situación del acogimiento, la deducción se practicará por el tiempo que reste hasta cumplirse el plazo de tres años.

pongamos, 15 años. ¿Dónde está la justificación de la deducción? Si se debe al coste económico que un nuevo miembro de la familia supone, eso ya está contemplado en el mínimo familiar, que además se incrementa a medida que aumenta el número de hijos. Si es el coste de adaptación al nuevo miembro de la familia, que puede obligar a tener durante un período unos ciertos costes añadidos, eso podría quedar enmarcado en la reducción por cuidado de hijos, que también prevé su mantenimiento durante tres años después de la adopción o el acogimiento. Si la razón de esta deducción es que se busca potenciar el trabajo de la mujer y su maternidad simultánea, entendiendo que las mayores dificultades se producen mientras los hijos son más pequeños, por la especial atención que requieren, especialmente de su madre, entonces no tiene sentido que se pueda proceder a la deducción con independencia de la edad del menor.

Finalmente cabe señalar qué ocurre cuando sean varias las personas con derecho a esta deducción, o varios los hijos que la generen. En el primer caso, si hubiera varias personas con derecho a la deducción, se aplica en primer lugar a las mujeres que cumplan los requisitos exigidos y, sólo en su ausencia, podría ser aplicada por un hombre. Ahora bien, si nos encontrásemos con que más de una persona del mismo sexo tuviera derecho a esta deducción, debería repartirse su cantidad entre ellas por partes iguales, tal como indica el artículo 60.4 del Reglamento, en caso de tutela o acogimiento.

Y en el caso de que sean varios los hijos menores de tres años, la Ley en este sentido es clara estableciendo que la deducción es por cada hijo, de manera que se multiplicará su importe por el número de hijos que den derecho a la misma. A este respecto nos plantea serias dudas tanto la dicción del artículo 83.2 de la Ley como algunas respuestas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el supuesto de ser varios los hijos que generen derecho a la deducción. El artículo 83.2 señala que la deducción se calculará de forma proporcional al número de meses en que se cumplan los requisitos exigidos y tendrá como límite *para cada hijo* las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o a la adopción. Pues bien, en la respuesta núm. 918 de 20 de enero de 2003, ante un supuesto planteado en que la madre cotiza 900 euros anuales y tiene gemelos de un año y otro de cuatro años, la Agencia entiende que la deducción será de 1.800 euros anuales (900 por cada gemelo). Esto supone que en estos casos la madre podrá deducir, o solicitar su abono anticipado, de cantidades superiores a las efectivamente satisfechas, lo cual nos resulta incoherente con el planteamiento inicial⁽³⁷⁾.

Pero además, en relación con el hijo se exige que éste dé derecho también a la aplicación del mínimo familiar. Esta conexión entre el mínimo familiar y la deducción por maternidad se nos antoja incoherente. En principio porque al no tener

(37) Es decir, que se trata de cuotas satisfechas previamente a la Seguridad Social. En este caso, aplicarse el límite independientemente para cada hijo, resulta posible obtener cantidades no satisfechas previamente.

la misma finalidad no parece necesario vincular ambos mecanismos. En el caso del mínimo familiar, lo que se trata es de definir la «capacidad económica» que va a ser gravada, dejando fuera aquellos gastos necesarios o «mínimo indispensable» para el sostenimiento del individuo y su familia. Por ello se establecen como requisitos del mínimo familiar, la edad del hijo y la carencia de rentas de éste, como determinantes de la dependencia económica respecto a su progenitor. En cambio, la deducción por maternidad, como venimos comentando, trata de atender los problemas que plantea la natalidad para la mujer, especialmente cuando se trata de mujeres trabajadoras.

Sin embargo, curiosamente, en la misma reforma de 2002 se introdujo también una reducción por cuidado de hijos, aplicable igualmente por hijos menores de tres años, por lo que entendemos que hubiera sido más adecuado que la relación se estableciera entre esta reducción y la deducción por maternidad y no con respecto al mínimo familiar. En este caso sí existe una conexión, aunque sólo sea porque se atiende a la misma franja de edad para generar el derecho al beneficio fiscal⁽³⁸⁾. En cualquier caso, no debemos olvidar que para poder disfrutar del mínimo familiar es preciso que el descendiente no tenga rentas superiores a 8.000 euros, pero también que no presente declaración por el impuesto ni la comunicación a que se refiere el artículo 100 de la Ley, con lo que ello puede suponer.

3.2. Requisitos formales

A este respecto debemos diferenciar entre las dos modalidades que presenta la deducción, y que constituyen quizás lo más novedoso de la misma: la deducción en la cuota líquida del IRPF o su pago anticipado.

En el primer supuesto, de acuerdo con la regulación legal, no existe ningún requisito específico, bastando con que no se haya optado por su abono anticipado. En cambio, sí exige un mayor detenimiento la regulación del segundo supuesto.

El artículo 83 de la Ley remite al desarrollo reglamentario para fijar los supuestos en que se podrá solicitar de forma anticipada su abono. Y el artículo 60.5 del Reglamento se detiene, una vez recogidos los requisitos exigidos para poder solicitar el abono anticipado, en el procedimiento para su tramitación, que ha sido desarrollado por la Orden Ministerial de 10 de enero de 2003, por la que se aprueba el modelo 140 de solicitud del abono de la deducción por maternidad y de comunicación de variaciones que afecten al pago anticipado de dicha deducción y se determina el lugar, forma y plazo de presentación del mismo.

De acuerdo con lo señalado en estas normas, el contribuyente, si quiere optar por el abono anticipado, deberá presentar la solicitud una vez que se cumplan los requisitos para su disfrute, utilizando dicho modelo. Igualmente se utiliza para comunicar a la Administración cualquier variación que afecte al cobro anticipado. Pero

(38) Aunque también es cierto que la reducción por cuidado de hijos se remite también a los hijos con derecho al mínimo familiar, por lo que posiblemente se trate de mantener un paralelismo entre ambos mecanismos (la reducción que señalamos y la deducción por maternidad).

mientras que para solicitar el abono anticipado no se precisa plazo alguno, de manera que se puede presentar en cualquier momento durante el período en que se tenga derecho a ella, cuando se trata de comunicar datos que afecten a la prestación que ya se está cobrando, la Orden establece un plazo preciso de quince días.

Efectivamente, el apartado cuarto de la Orden de 10 de enero de 2003 establece la obligación de los contribuyentes acogidos al abono anticipado de comunicar a la Administración cualquier variación producida que afecte al cobro mensual anticipado de la deducción, así como el incumplimiento de algún requisito necesario para su percepción. No será preciso, sin embargo, utilizar este modelo para comunicar la pérdida del derecho a recibir la deducción por alcanzar el hijo los tres años⁽³⁹⁾, lo que supone que la Administración será quien controle este aspecto a efectos de suspender la aplicación del abono anticipado. En este sentido, para poder llevar a cabo una adecuada gestión por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la disposición adicional 14.^a, apartado 3, letra c), en la redacción dada por la Ley 46/2002, recogía que pudiera establecerse la obligación de suministro de información al Registro Civil, respecto de nacimientos, adopciones y fallecimientos.

3.3. Aplicación de la deducción: Cuantía y límites

En principio será de 1.200 euros anuales por cada hijo, cuando se cumplan los requisitos exigidos. Ahora bien, a continuación el artículo 83 de la Ley señala que el cálculo de la deducción se realizará proporcionalmente al número de meses en que se cumplan de forma simultánea dichos requisitos. Pero además establece otro límite que viene a añadirse al anterior: la cotización y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción del menor. Por lo tanto, al límite de los 1.200 euros anuales se le añade otro, que puede disminuir la cuantía final de la deducción: el tope de las cotizaciones anuales.

El cálculo concreto se realiza de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de manera simultánea los dos requisitos a los que nos venimos refiriendo: la existencia de un hijo menor de tres años y el alta en la Seguridad Social o mutualidad correspondiente.

Para la determinación de los hijos que dan derecho a esta deducción se atiende al último día de cada mes. Por lo tanto, cuando un niño nace el 30 de un mes cualquiera, ese mes generaría ya el derecho a la deducción, siempre que también se cumpliera el otro requisito señalado⁽⁴⁰⁾.

En cuanto al requisito del alta en la Seguridad Social, en principio el artículo 83 sólo exige que se produzca cualquier día del mes. Sin embargo, a continuación se

(39) Ni por haber transcurrido los tres años desde la fecha de la adopción o acogimiento.

(40) Evidentemente, el mes en que ese niño cumpla los tres años, también el día 30, la madre ya no disfrutará de la deducción.

establece el límite de la cantidad de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período con posterioridad al nacimiento o adopción del menor, de manera que, como ya mencionamos anteriormente, al tope genérico del importe máximo de la deducción, 1.200 euros anuales, se le añade otro: el importe de las cotizaciones realmente satisfechas con posterioridad al nacimiento o adopción del niño. Por lo tanto, aunque genéricamente el importe de la deducción es de 1.200 euros anuales, en la práctica, y debido a la aplicación conjunta del doble límite que acabamos de señalar, podríamos decir que se trata de una deducción mensual de un máximo de 100 euros, lo cual la hace más restrictiva.

De todas formas, como ya señalamos, quizás lo más novedoso y que más ha llamado la atención de esta medida, es la doble posibilidad que se establece para su aplicación.

En principio, se trata de una deducción, y una deducción que se va a practicar en la cuota diferencial. Así se deduce de lo señalado en el artículo 105 de la Ley y de la ubicación de la deducción en el artículo 83, dentro del título V «Cuota diferencial».

Con independencia de las críticas que pueda merecer esta medida, en tanto se presenta como devolución de cantidades ya satisfechas de cuotas a la Seguridad Social, nos parece razonable su ubicación en el ámbito de la cuota diferencial, no tanto porque se trate de pagos a cuenta del impuesto⁽⁴¹⁾ sino por cuanto se trata de pagos ya efectuados, en este caso a la Seguridad Social. Además, su minoración directa de la cuota íntegra para determinar la cuota líquida plantearía más problemas, al aplicarse estas deducciones no sólo sobre la cuota estatal sino también sobre la autonómica. Otra cuestión es si su articulación dentro del IRPF resulta lo más correcto, y si la razón real de hacerlo así no es más que de visibilidad, por la mayor repercusión que puede tener su inclusión en la liquidación de este impuesto, minorando la cuota a pagar, o incrementando la cantidad a devolver, que si se aplica directamente reduciendo las cuotas a la Seguridad Social.

Pero también es posible optar por su abono anticipado, de forma mensual, siempre que se cumplan los requisitos a los que hicimos referencia anteriormente. Evidentemente, si se opta por esta posibilidad, lo que supone adelantar la aplicación de la deducción al momento en que se tiene derecho a la misma, sin esperar a efectuar la autoliquidación del impuesto varios meses después de su devengo, no cabe ya su deducción en la cuota diferencial cuando se realice la citada autoliquidación.

Ahora bien, cuando por algún motivo se hubieran recibido de forma anticipada cuantías que no coincidieran con la deducción a que realmente se tuviera derecho, deberá procederse a la regularización correspondiente, lo cual se efectuará por el contribuyente en su autoliquidación del impuesto, incrementando la cuota diferencial, y sin que se exijan intereses de demora si no ha sido debido a causa imputable al contribuyente (art. 60.5.4.º y 5.º del Reglamento). Igualmente esta regularización

(41) Pues evidentemente no lo son.

se practicará cuando no se hubiese cobrado anticipadamente la totalidad de la deducción a que se hubiera tenido derecho. Por el contrario, si quien ha percibido un pago anticipado no es declarante deberá presentar el modelo 105, haciendo constar lo percibido anticipadamente a efectos de la regularización oportuna que será calculada por la Agencia.

4. OTRAS

Finalmente debemos referirnos a la exención por servicios de guardería. Aparece unida a la no consideración como rendimiento en especie de la utilización de los bienes destinados a los servicios sociales y culturales del personal empleado⁽⁴²⁾.

El supuesto genérico en el que se engloban estos gastos, «la utilización de bienes destinados a servicios sociales y culturales del personal», se contemplaba ya en el artículo 26 de la Ley del IRPF de 1991, considerándose más bien un supuesto de no sujeción que una exención. Así lo había venido entendiendo la doctrina, dado que en él no se daba uno de los requisitos de las retribuciones en especie, cual es la individualización en cada trabajador (43).

De todas formas, siendo verdaderamente encomiable que el legislador haya incluido específicamente los servicios de guardería entre los supuestos que no van a tener la consideración de retribuciones en especie, en el mismo nivel que la utilización de bienes destinados a los servicios sociales y culturales del personal, dado que a fin de cuentas se está ofreciendo un servicio que podemos catalogar de social al trabajador, y más en la sociedad actual, entendemos que en este caso sí cabría hablar de una individualización de esta prestación. Así bastaría con aplicar el precio normal de mercado de la guardería que se ahorra el trabajador, o seguir cualquier otro de los criterios de valoración para otras retribuciones en especie, como el coste efectivo para la empresa. Otra cuestión es que esta solución, por la que queda expresamente fijada la no tributación de estos servicios, debe ser puesta en relación con la actual búsqueda de mecanismos que ayuden a conciliar vida laboral y familiar, y que deben también enmarcarse en esta tendencia considerándolos un factor de mejora en la situación laboral, sin embargo no cuantificable.

(42) Frente a la genérica referencia inicial a «utilización de bienes destinados a servicios sociales y culturales del personal», en relación con el servicio de primer ciclo de educación infantil se establece una aclaración al señalar que tampoco se gravará la contratación con terceros de estos servicios. El problema que una interpretación literal del artículo tal como venía redactado hasta la reforma de 2002 podía llevar a excluir de gravamen solamente la utilización de los bienes y no la prestación del servicio.

(43) En tal sentido señala MORENO (1994, pp. 248 y 249) que estos servicios «si bien producen una cierta utilidad o aprovechamiento para el trabajador, no obstante, en momento alguno suponen un beneficio particular, individualizable y cuantificable, por lo que tampoco se neutraliza la obligación tributaria, sino que no nace por no reunir los elementos necesarios para configurar el hecho imponible».

Entendemos, por tanto, que esta medida se puede enmarcar dentro de las de protección a la familia en su forma social actual, y que además puede redundar especialmente en favorecer el trabajo de la mujer fuera del hogar.

En la misma línea puede verse el supuesto recogido en el artículo 46.2.g) del Texto Refundido de la Ley del IRPF. Ya no se trata del servicio de primer ciclo de educación infantil, sino que abarca todos los niveles de educación, excluida la universitaria. Así se incluyen en este supuesto, la prestación del servicio de educación preescolar, infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional por centros educativos autorizados, a los hijos de sus empleados, con carácter gratuito o por precio inferior al normal de mercado. Si tenemos en cuenta que en nuestro país la educación es un derecho constitucionalmente reconocido y que se encuentra financiada por el sector público, siendo gratuita la enseñanza de carácter obligatorio, es evidente que la financiación por la empresa de la enseñanza en un centro no público debería ser considerada renta en especie. Si ésta se excluye de gravamen, entendemos que en atención a circunstancias que pueden favorecer la relación laboral, o su conciliación con la vida familiar, debemos considerar que estamos ante un supuesto de exención.

III. TRATAMIENTO DE LAS CARGAS FAMILIARES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hasta el momento nos hemos centrado en las medidas fiscales contenidas en la Ley del IRPF. Sin embargo su estudio no quedaría completo si olvidásemos su configuración como impuesto cedido parcialmente a las CC.AA. y sobre el que éstas poseen facultades normativas. Estas competencias normativas se ejercerán respecto a la tarifa autonómica y las deducciones en la cuota por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, así como aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual.

Por tanto, para analizar el tratamiento de la familia en este impuesto debemos conocer las deducciones que las distintas CC.AA. aplican y que de alguna manera pueden considerarse como un apoyo a los hijos y/o al trabajo de la mujer. El siguiente cuadro resume la situación actual.

(44) Hemos dejado de lado las referencias a acogimiento de mayores o minusválidos, como tampoco incluimos las deducciones por minusvalías del sujeto pasivo, ascendientes o descendientes, ni por su edad, ya que aunque son deducciones de tipo personal o familiar no se encuentran directamente relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar (desde una perspectiva de incremento de la natalidad).

(45) En sentido contrario en Valencia existe una deducción de 128 euros aplicable por la realización por uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar.

(46) Exclusivamente en caso de adopción internacional.

CUADRO 1

	Nacimiento o adopción	Familia numerosa	Acogimiento menores ⁽⁴⁴⁾	Cuidado hijos menores	Autoempleo mujer	Gastos guardería	Apoyo familia	Trabajo dependiente ⁽⁴⁵⁾
Andalucía	X ⁽⁴⁶⁾				X		X	
Aragón	X							
Asturias					X			
Canarias	X					X		
Cantabria			X	X				
Cast. y León	X	X		X	X			
Cast. La Mancha	X							
Cataluña	X							
Extremadura			X					X
Galicia	X	X				X ⁽⁴⁷⁾		
La Rioja	X							
Madrid	X		X					
Murcia						X		
Valencia	X	X				X ⁽⁴⁸⁾		

Elaboración propia.

Cabe señalar que si bien las deducciones que han aprobado las Comunidades Autónomas son variadas e incluso con diferentes requisitos y límites de aplicación cuando la denominación y objetivos coinciden, lo cierto es que muchas tienen en cuenta precisamente las circunstancias familiares, en gran parte por nacimiento, adopción o acogimiento de menores y también por su cuidado, especialmente cuando se trata de familias en las que trabajan ambos cónyuges.

En general, se trata de medidas de corte muy similar que se limitan a establecer ciertas deducciones en el IRPF con una finalidad protectora pero que, por su cuantía y requisitos, no tienen gran repercusión sobre los ingresos totales de las respectivas Comunidades, aunque sí resultaban favorables al gobierno autonómico que las utiliza con una finalidad de política social de cara a la percepción del ciudadano respecto a sus actuaciones.

IV. CONCLUSIONES

De todas las medidas hasta ahora señaladas, sólo una ha nacido con una proclamada intención de compatibilizar trabajo y maternidad. Ahora bien, pese a ello no nos parece que la adecuación de la deducción por maternidad al objetivo señalado esté tan clara. Por una parte se quiere fomentar la natalidad y por otro, al mismo tiempo, mantener o incrementar la incorporación de la mujer al mercado laboral,

(47) No sólo admite los gastos de guardería sino también los gastos por cuidado de hijos a cargo de empleada de hogar cuando esté dada de alta en la Seguridad Social.

(48) Se admiten también los gastos en centros de primer ciclo de educación infantil, pero sólo para niños menores de tres años.

dos objetivos que parecen encontrarse contrapuestos. Busca, por tanto, lograr ambos objetivos combinadamente: se pretende incentivar la natalidad y mantener a la madre en el mercado laboral, o que la mujer trabajadora opte al mismo tiempo por la maternidad, en definitiva, conciliar vida laboral y familiar, incentivar la maternidad y mantener el trabajo de la mujer.

Sin duda esta disposición ha sido muy comentada y se ha justificado como un gran avance en beneficio de la familia, junto con el resto de medidas que se aprobaron en la reforma del impuesto del año 2002, aunque nos parece excesivo afirmar como ha hecho algún autor que este artículo 83 «ha sido unánimemente celebrado»⁽⁴⁹⁾, ya que también se han mantenido opiniones bastante críticas con la nueva deducción⁽⁵⁰⁾. Ahora bien, aparte de la problemática de su aplicación, y de la técnica empleada, debe tenerse también en cuenta para analizar la bondad de la misma su adecuación a los objetivos planteados. Si lo que se pretende es alcanzar una situación favorable a que la mujer decida compatibilizar su trabajo con su condición de madre, son varios los factores que van a influir en su decisión. La cuestión que se nos plantea, más allá de los problemas prácticos que la medida sin duda origina, es la eficacia de la misma, es decir, si realmente permite ayudar en esa deseada compatibilidad entre la familia y el trabajo.

Porque efectivamente esta nueva deducción genera varios problemas, y quizás no es el menor la complejidad que introduce en el impuesto. Si ponemos en conexión esta nueva deducción por maternidad con el resto de medidas «familiares» de la última reforma, comprobaremos que existe una multiplicidad de beneficios fiscales, que pretenden objetivos parecidos y se aplican en situaciones comunes pero no enteramente iguales, lo que supone introducir un cierto grado de confusión en la aplicación del impuesto. Además del mínimo por descendientes, por hijos, que se puede aplicar hasta los 25 años, está la reducción en caso de discapacidad del hijo, mayor o menor según el grado de la misma, la reducción por hijos menores de tres años, de la que pueden beneficiarse tanto el padre como la madre y se añade también la deducción por maternidad, igualmente para hijos menores de tres años, que pretende ser una medida para las madres trabajadoras, pero que en ocasiones resulta de aplicación a los padres.

En definitiva, una pluralidad de medidas que se entrecruzan, con requisitos que se entremezclan, con reglas generales de aplicación, pero con excepciones que no siempre parecen tener como causa real la finalidad para la que nace la medida. Ello se puede ver precisamente en la deducción por maternidad, que nace con el objetivo confesado de favorecer la inserción o el mantenimiento en el mercado laboral de la mujer que opta por la maternidad. Por esta razón se señala que la beneficiaria de la misma será una mujer y una mujer que tenga la condición de trabajadora por cuenta propia o ajena, pero que desarrolle una labor diferente de las tareas domésticas. Lo que no resulta tan claro de explicar y entender, partiendo de dicha premisa, es que se

(49) Cfr., MEDINA (2003, p. 124).

(50) Vid., por ejemplo, CARBAJO (2003, pp. 21 y ss.).

incluya como beneficiario al padre, en el caso de que falte la madre. Realmente en estos supuestos no se atiende ya al objetivo de compatibilizar maternidad y trabajo femenino. Sí es cierto que esas situaciones plantean unos problemas concretos y específicos. Pero lo coherente sería solucionarlos por otras vías, y no utilizar medidas pensadas para otros fines⁽⁵¹⁾. Sin duda, la razón de incluir a los padres como posibles beneficiarios de la deducción ha sido, como apunta CARBAJO (2003, p. 23), tratar de evitar posibles declaraciones de inconstitucionalidad de la medida por estar dirigida sólo a las madres. Si ello puede acallar las dudas sobre su relación con el principio de igualdad, lo cierto es que desvirtúa mucho la filosofía que subyace en esta deducción.

También se ha señalado que la medida es discriminatoria frente a las madres que no desarrollan más que la labores domésticas. Lo cierto es que esta deducción se ha articulado como una devolución de cuotas pagadas a la Seguridad Social y en la medida en que se destina a mujeres que desarrollan un trabajo fuera del hogar, entendemos que no se produce discriminación ya que las situaciones de partida son diferentes. El principio de igualdad, como ha venido señalando el Tribunal Constitucional, obliga a tratar igual a quienes se encuentran en la misma situación y desigualmente a quienes están en situaciones diferentes y es evidente que la problemática de la madre trabajadora es totalmente diferente de aquella que, por las razones que sean, ha decidido consagrarse al cuidado de sus hijos únicamente⁽⁵²⁾.

Lo que resulta distinto, y no ha sido negado, es la posible regresividad de la medida, en tanto que al estar limitada por la cuantía de las cotizaciones realmente efectuadas, va a beneficiar más a aquellas mujeres con cotizaciones más altas, que coincidirá con las que tengan sueldos más altos, y por tanto una mayor capacidad económica.

En definitiva, la medida plantea serias dudas tanto respecto a la técnica adoptada como en cuanto a su oportunidad, por lo que se refiere a su relación con el objetivo al que trata de atender. Si tenemos en cuenta su cuantía, más bien reducida, no parece que pueda ser muy eficaz. Difícilmente el hecho de obtener la devolución de 1.200 euros de las cuotas ya pagadas a la Seguridad Social puede ser determinante para

(51) La existencia de un mínimo familiar incrementado en caso de familias monoparentales ya está pensando en alguno de esos problemas específicos.

(52) En este sentido, el principio de igualdad implica que no se establezcan distinciones irrazonables o arbitrarias entre los ciudadanos, de donde se deriva que toda distinción debe basarse en una «justificación objetiva y razonable» y supone un límite a la actuación de los poderes públicos. Otra cuestión diferente, como ya apuntamos anteriormente, es que hay determinadas circunstancias, posiblemente muy concretas, en las que dándose la situación de desarrollo de un trabajo ajeno al hogar, y dejando de lado los supuestos de economía sumergida, al margen de la legalidad, sin embargo la deducción no será aplicable por no existir obligación de cotización en la Seguridad Social. En estos casos entendemos que sí se puede producir una discriminación entre aquellas que tienen derecho a la deducción frente a las mujeres que, por no existir obligación legal al respecto, y carecer de cotizaciones, no podrán aplicarla.

que una madre decida seguir trabajando o para que una trabajadora se decida por la maternidad sin dejar su labor profesional. La problemática de compatibilizar familia y actividad laboral es mucho más compleja y requiere de más medidas que un simple y mínimo beneficio fiscal. En el fondo se va a convertir más en una ayuda para el mantenimiento de los hijos, en concordancia con la reducción por cuidado de hijos, que en una medida de otras características y finalidades. Y si esto es así, quizás lo mejor hubiera sido realmente, utilizar la medida de una forma más clara para incentivar sólo la natalidad, dando mayores ayudas fiscales a los padres por hijo a cargo.

Por ello entendemos que esta deducción, que se ha presentado como una mejora en el tratamiento de la familia, que trata de enmarcarse en el Plan Integral de Apoyo a la Familia⁽⁵³⁾, tiene más un carácter propagandístico, que trata de aparecer como una más entre otras muchas medidas, pero que en el fondo no van a ser sino muchas pequeñas ayudas que por su escasez posiblemente no alcancen el grado de impacto que realmente, y eso no lo ponemos en tela de juicio, se hubiera querido lograr.

Y si esta medida no parece realista con el objetivo planteado, lo cierto es que el resto de beneficios que hemos analizado no avanzan en esa línea. En general cabe señalar su escasa cuantía y criticar su falta de adecuación a la realidad económica (desde 2002 no se han vuelto a actualizar). Si a ello añadimos su superposición y la pluralidad de requisitos que exigen en su mayoría, deberemos concluir que su impacto ha de ser necesariamente pequeño. Podrán aliviar la carga familiar de los hijos, pero no será determinante para incentivar la natalidad y difícilmente favorecerán, por sí mismas, la incorporación de la mujer al trabajo.

Menos aún parece que servirán las decisiones autonómicas. Desde la concesión de facultades normativas en el IRPF, las CC.AA. se han lanzado a una carrera, casi propagandística, de creación de deducciones que complica en gran medida el panorama jurídico-tributario. Es difícil conocer qué beneficios fiscales existen de manera general, a lo que se añade las distintas cuantías y requisitos cuando tienen el mismo objetivo. Pero además, su influencia es mínima. Buscan, ante todo, un efecto psicológico, pero ni van a suponer un recorte de sus recursos ni realmente supondrán un cambio en las conductas que pretendidamente tratan de incentivar.

Más aún, el problema existente relacionado con la inserción laboral de la mujer española es claramente mucho más amplio. Sin duda son muchas más cuestiones las que pueden determinar que una mujer opte por el trabajo o la familia, por compatibilizarlos e incluso en qué grado va a hacerlo. Por ello las medidas de apoyo para lograr una verdadera inserción laboral de la mujer y que al mismo tiempo ésta pueda, si lo desea, compatibilizarlo con el cuidado de una familia, no pueden ni mucho menos quedarse en meras ayudas de tipo económico cuando se den ambas circunstancias. En este sentido, coincidimos con ZARATE (2003, p. 30), que, frente a la existencia de beneficios monetarios, se muestra partidaria de establecer permisos por paternidad, remunerar los permisos parentales y, sobre todo, ampliar el grado de cobertura

(53) Que, sin embargo, no la contemplaba expresamente.

de los servicios públicos de cuidado de niños y ancianos. Por ello entendemos que la solución no puede venir únicamente por la vía fiscal, sino que será preciso una combinación de diversos instrumentos. Los incentivos fiscales pueden ser uno, pero también medidas de política laboral⁽⁵⁴⁾ combinadas con una correcta política de gasto público. Lo que no nos cabe duda es que tratar de conseguir un incremento en la incorporación de la mujer al trabajo y el aumento de la natalidad por la vía de la actual deducción por maternidad es más bien poco realista.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, S. (1998): *La tributación de la familia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España (1978-1998)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- (1999): *La medida de la capacidad de pago de las unidades familiares y la equidad horizontal en el IRPF*, Fundación BBV, Bilbao.
- CARBAJO, D. (2003): «La familia y la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Quincena Fiscal*, núm. 12.
- GÓMEZ, M. (2003): «Incorporación de la mujer al mercado de trabajo y medidas fiscales de ayuda», en *Jurisprudencia Tributaria*, Aranzadi, vol. II.
- MEDINA, J.R. (2003): «Novedades tributarias para 2003 en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Gaceta Fiscal*, núm. 217.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2002): *Informe para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Madrid.
- MORENO, J.A. (1994): *Las retribuciones del trabajo personal en la Ley del IRPF*, Ed.. Lex Nova, Valladolid.
- RUIZ-HUERTA, J.; MARTÍNEZ, R. y AYALA, L. (2001): «Mínimo exento, reforma fiscal y equidad: un análisis del caso español», en *Hacienda Pública Española, Monografía*.
- VAQUERA, A. y MATA, M.T. (2004): «La deducción por maternidad en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en *Carta Tributaria, Monografía*, núm. 10.
- ZARATE, A. (2003): *Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, documento de trabajo núm. 1.

(54) Por ejemplo, facilidades en cuanto a la reducción de la jornada laboral.