

LA POLITICA DE PROTECCION A LA FAMILIA EN ESPAÑA

Emilio González-Sancho López ofrece en este trabajo una visión de conjunto de las medidas de contenido económico que existen en España para proteger a la familia. En la primera parte se hace referencia a los fines más usuales de la protección familiar y se presenta una clasificación de las técnicas utilizadas para ello en nuestro país. A continuación, se examinan las prestaciones familiares de la Seguridad Social y las deducciones familiares en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y se hace una breve referencia a otras medidas protectoras de menor importancia. Posteriormente, se analiza el efecto conjunto de la Seguridad Social y de la política fiscal en materia de protección familiar, para concluir proponiendo algunas medidas de reforma y perfeccionamiento del sistema actual.

1. INTRODUCCION

EL presente artículo pretende ofrecer una visión panorámica de la protección a la familia en España, mediante un análisis más extensivo y sugerente que intensivo y acabado. En él me sirvo fundamentalmente de la metodología que ya utilicé en un extenso trabajo realizado en 1976 (cuya referencia bibliográfica figura en la nota 6), así como de diversos materiales contenidos en el mismo, especialmente en lo concerniente a las prestaciones familiares de la Seguridad Social, cuya legislación no ha sufrido desde entonces ninguna modificación importante. Por el contrario, las deducciones fiscales por hijos a cargo han variado por completo, como consecuencia de la nueva regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas promulgada en 1978, lo que me ha obligado

a reconsiderar apresuradamente esta parcela del estudio. En un plano más general, también se han producido importantes cambios legislativos con repercusión sobre la política de protección a la familia: aprobación de la Constitución, promulgación de la «Ley de Divorcio», ratificación de la Carta Social Europea, etcétera. A esta evolución jurídica interna deben añadirse, como factores que exigen una reconsideración del tema estudiado, la evolución de los sistemas extranjeros de protección a la familia que nos sirven de referencia y la aparición de importantes estudios «socio-fiscales» más allá de nuestras fronteras.

La limitada extensión del artículo y la amplitud del tema que nos ocupa, me han obligado a simplificar muchas cuestiones, que quedan meramente esbozadas, y a dejarme otras en el tintero. Entre estas últimas

merecen destacarse tres tipos. En primer lugar, las que, para entendernos, podríamos llamar «políticas complementarias de protección a la familia» (guarderías infantiles, servicios de orientación familiar, facilidades de vivienda, educación y transporte a las familias numerosas, etc.). En segundo, el análisis de las relaciones entre familia y estructura de la Seguridad Social: incidencia del sistema adoptado por España (contributivo, profesional e individualista) sobre la protección social del ama de casa, la configuración jurídica de las ramas de supervivencia, sanidad y servicios sociales, maternidad y pensiones; las repercusiones del divorcio sobre los derechos de seguridad social de los miembros de la familia y otras consecuencias análogas, así como las alternativas de solución posibles. En tercer lugar, dentro ya del más reducido ámbito de las prestaciones familiares en dinero y de las deducciones fiscales, este trabajo se centra casi exclusivamente en una de las dos causas de protección a la familia (la existencia de hijos a cargo), dejando al margen el otro motivo protector (la situación de la madre de familia).

Finalmente, parece conveniente señalar que este artículo ha debido realizarse en un corto espacio de tiempo, por exigencias de la coyuntura. Espero que la oportunidad del momento en que se publica (en plena efervescencia de la llamada «racionalización, mejora y reforma de la Seguridad Social») compense las imperfecciones de su apresurada realización y que el lector disculpe los defectos propios de una crónica de urgencia.

2. LOS FINES DE LA PROTECCION A LA FAMILIA

Tradicionalmente se estima que la protección a la familia puede tener *tres finalidades*: una de ellas primordial (la compensación pública de las cargas familiares) y otras dos ocasionales: la de influir sobre la demografía y la de incidir sobre la función social de la mujer casada (como trabajadora o como ama de casa).

a) Tanto las rentas de trabajo como las rentas de capital tienen carácter individual, es decir, no guardan relación con el número de miembros de la familia del que las percibe (1). Esta desproporción entre cuantía de los ingresos y dimensión de la familia obedece fundamentalmente a que los menores de edad consumen pero no producen y, secundariamente, a que aquellos cónyuges que permanecen en el hogar (normalmente para cuidar a esos menores) no son remunerados por ello.

El Estado moderno asume la tarea de compensar, al menos parcialmente, tales cargas y funciones sociales complementando las fuentes primarias de ingresos; así pues, el fundamento actual de la protección a la familia es la *compensación pública de las cargas familiares*, según la cual, considerándose la crianza y educación de los menores como un fin social, gestionado por una institución intermedia entre los individuos y el Estado (esto es, por las familias), corresponde a aquél distribuir a éstas la masa de bienes y servicios que la sociedad debe destinar a los menores de edad.

Dentro de esa masa de bienes y servicios, algunos de ellos se integran en políticas específicas (vivienda, educación, sanidad, transporte, etc.) y, aunque han de tener en cuenta la estructuración familiar de la sociedad, no constituyen objeto de este artículo; otras, por el contrario, son de tipo general, como las prestaciones familiares y las deducciones fiscales por hijos a cargo.

b) Respecto a la *política demográfica*, el problema se plantea fundamentalmente en países que consideran su índice de natalidad demasiado alto o demasiado bajo. Refiriéndose en concreto a estos últimos, y más específicamente a los europeos, hay que señalar que la política de incentivar la natalidad es cara y sus resultados sumamente discutibles, ya que éstos son función de múltiples variables y no sólo de los estímulos económicos. Un ejemplo interesante lo proporciona el caso de Bélgica, en donde a igualdad de prestaciones familiares, deducciones fiscales por hijos, etc., las tasas de natalidad son bastante diferentes para las comunidades flamenca y valona.

En lo que respecta a España, puede decirse que su tasa de natalidad es moderada y no parece que tuviera sentido plantearse hoy una política de incentivos a la natalidad, por lo demás de dudosa eficacia.

c) Finalmente, en lo que concierne a la tercera finalidad posible de la política familiar, la de *influir sobre la función hogareña o profesional de la esposa*, conviene recordar el cambio constitucional operado desde el Fuero del Trabajo (... el Estado... «liberará a la mujer casada del taller y de la fábrica»)

ca») hasta la Constitución actual artículo 35.1 («Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo..., sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo»). Por otra parte, son múltiples las circunstancias que influyen sobre la permanencia en el hogar de la madre de familia o, por el contrario, la impelen a trabajar fuera de él: ayuda doméstica o guarderías infantiles, cualificación profesional, nivel de rentas, posibilidad de trabajar a tiempo parcial, legislación fiscal, etc. Entre esas circunstancias figura la seguridad social, sobre todo en aquellos países que otorgan prestaciones familiares a las madres que permanecen en el hogar para cuidar a sus hijos.

3. LA HETEROGENEIDAD DE LAS TECNICAS DE PROTECCION A LA FAMILIA

Sin perder de vista que la Seguridad Social es una institución que cumple funciones en el seno de la política general del bienestar, y teniendo en cuenta que concretamente la protección a la familia es actuada por el sector público mediante instituciones diferentes y técnicas diversas, interesa tener una visión panorámica de tales técnicas. Estas pueden ser clasificadas, de acuerdo con un criterio mixto (conceptual e institucional), y atendidas las características del Derecho positivo español, de la forma siguiente:

a) Prestaciones otorgadas por la Seguridad Social, distinguiéndose dentro de ellas las de pago periódico (por menores y por cónyuge), las de pago úni-

co (por matrimonio y por nacimiento de hijos) y los premios de natalidad y promoción familiar, si bien estos últimos, que en realidad no son prestaciones sino premios, carecen prácticamente de importancia y pueden ser considerados (De la Villa-Desdentado) «como un indudable residuo nostálgico de las épocas de frenesí natalista».

b) Las reducciones fiscales generales, fundamentalmente a través de las deducciones familiares del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

c) Y, finalmente, las técnicas más complejas y heterogéneas:

- Reducciones afectadas a consumos específicos (educación, transporte, etc.) por razón de cargas familiares.

- Prestaciones afectadas: por ejemplo, los subsidios de educación especial a las familias numerosas con hijos minusválidos; en algún país extranjero, como Francia, primas de mudanza, asignación de alojamiento, etcétera.

- Prestaciones en especie y en servicios: guarderías infantiles, colegios de huérfanos de accidentados de trabajo, etc.

- Preferencias (en materia de vivienda, préstamos sociales, empleo, etc.).

En este artículo nos referiremos a la actual regulación en España de las prestaciones familiares y de las deducciones fiscales por hijos, así como al resultado conjunto de ambos procedimientos. Asimismo aludiremos a las prestaciones afectadas y a las reducciones afectadas.

No trataremos, sin embargo, de los servicios sociales de ayu-

da a la familia, de las formas indirectas de ayuda ni de las repercusiones sobre la familia de la estructura del sistema de seguridad social, el cual es causa, por ejemplo, de la desprotección social del ama de casa, ya que dicho sistema se basa exclusivamente en la actividad laboral extradoméstica de los «asegurados». Tampoco nos referiremos a los premios de natalidad y promoción familiar, dado su carácter marginal.

4. PRESTACIONES DE PAGO PERIODICO POR MENORES A CARGO

Se trata de la forma más extendida universalmente de protección a la familia y la que comúnmente se estima debe constituir el eje de dicha política. De manera sucinta, los principales problemas que se plantean en nuestro país en este campo son los siguientes:

a) *Ámbito subjetivo de aplicación:* No existen en nuestro país limitaciones por razón de nacionalidad o residencia, si bien para percibir asignaciones familiares por hijos se requiere la pertenencia (como activos o como pasivos) de uno de los progenitores a determinados regímenes de «seguro».

b) *Régimen de protección:* Lo dicho anteriormente se conecta con el hecho de que hay personas que no están protegidas en ninguna forma de aseguramiento o lo están en regímenes de Seguridad Social que no incluyen la protección a la familia entre su acción protectora. A lo que debe añadirse que la regulación establecida por los diversos regímenes presenta

en este punto diferencias que carecen de justificación.

c) *Configuración jurídica de la protección:* Se trata de uno de los aspectos menos conocidos pero de más graves consecuencias. En efecto, la prestación se concede a los padres por estimarse que los hijos suponen una «carga económica» para ellos. Es decir, los beneficiarios de la protección son los padres asegurados y el hecho causante de la misma la existencia de hijos a su cargo, lo que supone varios requisitos: una relación jurídica (de filiación) entre el hijo y el beneficiario, una relación de hecho entre ambos (estar a cargo el uno del otro) y unos requisitos propios del menor (no superar cierta edad o estar incapacitado o no tener empleo retribuido o estar soltero, según los casos).

Respecto a esta relación (jurídica y de hecho) entre beneficiario e hijo a cargo, que constituye el eje de la protección, la más importante consideración que puede hacerse es que, a pesar de todas las cautelas legales (2), nuestro sistema —que otorga el derecho originario a los adultos, y dentro de ellos sólo a los relacionados con ciertos «regímenes de seguro»— implica numerosos supuestos de desprotección (hijos de padres no asegurados, hijos abandonados, huérfanos sin derecho a pensión, menores acogidos de hecho, etc.).

Parece que, de acuerdo con las enseñanzas del Derecho comparado y de la lógica jurídica, la forma más adecuada, si no la única, de solucionar definitivamente todos los supuestos de desprotección que un sistema como el actual comporta, consistiría en atribuir a todos los

menores del país un derecho originario a asignaciones periódicas, arbitrándose al mismo tiempo procedimientos para que éstas sean abonadas a quienes de hecho mantengan a los menores (o a éstos mismos, de estar emancipados). O dicho de otra forma y de manera esquemática: del sistema actual (padre asegurado = beneficiario y perceptor; menor = carga familiar) se pasaría a este otro (menor = beneficiario; adulto que lo mantiene = perceptor) (3).

d) *Cuantía*: La cuantía mensual por hijos oscila actualmente entre 250 pesetas en el Régimen General para familias de menos de tres hijos y 405 pesetas en los Regímenes de Funcionarios públicos para familias de 10 o más hijos.

Conviene señalar aquí varios problemas:

- En primer lugar la diferencia entre los regímenes de funcionarios públicos y el resto de regímenes: el importe del subsidio es siempre en éstos, a igualdad de supuesto, un 16 por 100 más bajo que para los funcionarios públicos, lo que no tiene justificación (4).

- En segundo lugar, las cuantías por hijo son diferentes en función de la categoría de la familia (el importe de la prestación por hijo aumenta en un 25, 30 ó 35 por 100 cuando se trata, respectivamente, de familias numerosas de las categorías 1.^a y 2.^a o de Honor).

La categoría de la familia numerosa no depende únicamente del número de hijos sino además de otras circunstancias (incluso en ciertos casos el ordenamiento autoriza al Ministerio a asimilar a la categoría de nu-

merosa a familias que no reúnen ningún requisito para serlo).

Por lo demás, las discordancias técnicas, y los problemas que las mismas conllevan, entre la Ley de familias numerosas y la legislación de Seguridad Social no deben ocultarnos un dato básico: de conformidad con la LFN (sistema de cuantía uniforme pero incrementada «por tramos») se incentiva en teoría el que las familias de tres hijos tengan cuatro, las de seis tengan siete y las de nueve tengan 10. Que una familia con dos hijos tenga tres o que una con cuatro procreé el quinto no parece tener interés y si estos incrementos son incoherentes como técnica de incentivación demográfica, no parece necesario demostrar que la compensación de cargas tampoco se realiza con

ella (máxime si tenemos en cuenta que actúan en sentido contrario a la economía familiar de escala).

En tercer lugar, es del dominio público que el importe de la prestación familiar se halla congelado desde 1971. A pesar de la elocuencia de este dato, permítasenos señalar que en 1971 las 250 pesetas mensuales por hijo suponían el 6,13 por 100 del salario mínimo interprofesional (4.080 ptas. mensuales), mientras que en 1982 sólo suponen el 0,88 por 100 de dicho salario (28.440 ptas.). La no actualización de las cuantías de las prestaciones familiares constituye un caso único en Europa, que coloca a nuestra Seguridad Social en una situación peculiar en esta materia. El cuadro número 1 expresa dicha com-

CUADRO N.º 1

**IMPORTES MENSUALES, EXPRESADOS EN UCE
(UNIDAD DE CUENTA EUROPEA), PERCIBIDOS EN CONCEPTO
DE ASIGNACIONES FAMILIARES POR HIJOS A CARGO
EN LOS PAISES DE LA CEE Y EN ESPAÑA, A 1-7-80
(1 UCE = 100,237 pesetas)**

PAISES	Por hijo	Familias de 3 hijos	entre España y los otros (familias de 3 hijos)
Bélgica	39,35 - 87,90	187,40	25
Dinamarca	20,50	61,50	8
R. F. Alemana	18,85 - 79,40	138,95	18
Grecia	5,90 - 21,10	43,85	6
Francia	43,00 - 66,50	122,15	16
Irlanda	6,70 - 10,40	27,10	3
Italia	16,45	49,35	7
Luxemburgo	31,65 - 95,00	174,15	23
Holanda	31,30 - 76,60	135,20	18
Reino Unido	28,65	85,95	11
España (*)	2,49	7,47	1

(*) Con incrementos del 25, 30 ó 35 por 100 para familias numerosas.

Fuente: «Cuadros comparativos de los Regímenes de Seguridad Social aplicables en los Estados miembros de la CEE y en España». Edición conjunta de la Comisión de la CEE y el IELSS (actualmente en prensa).

paración en términos absolutos (5).

• En cuarto y último lugar, debe señalarse que tal deterioro del valor real de las asignaciones familiares por hijos a cargo, que se ha realizado en beneficio de otras ramas de la Seguridad Social, parece contradecir los compromisos internacionales suscritos por España en esta materia, y cuya fuerza es mayor, si cabe, en virtud de la remisión expresa que realiza la Constitución en su artículo 39 («los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos»).

En efecto, nuestro país ratificó el 29 de abril de 1980 la Carta Social Europea, cuyo artículo 12 no ha sido objeto de reserva alguna, y obliga «a mantener un régimen de seguridad social satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio internacional del trabajo (n.º 102) sobre normas mínimas de seguridad social». El citado Convenio número 102 de la OIT establece que cada país firmante debería gastar como mínimo una determinada cantidad anual en concepto de asignaciones familiares por hijos a cargo, ofreciendo para ello varias fórmulas alternativas; la menos costosa de ellas prescribe que esa cantidad sea igual al 1,5 por 100 del producto resultante de multiplicar el salario de un trabajador ordinario, no calificado, adulto y del sexo masculino, por el número total de hijos (menores de 15 años) de todos los residentes en el país. Este mínimo no habría sido inferior en 1981 a 110.000 millones de pesetas, mientras que la cantidad abonada por hijos a cargo en todos los regímenes de la Seguridad

Social española no llegó a 30.000 millones en ese mismo año (6).

5. PRESTACIONES DE PAGO PERIODICO POR CONYUGE A CARGO

La mayor parte de las consideraciones que hemos hecho con respecto al campo de aplicación y régimen de protección de las prestaciones por hijos son válidas para la prestación por esposa. Otro tanto puede decirse de la cuantía, que es de 375 pesetas mensuales, con los incrementos ya citados en los supuestos de familias numerosas, la cual se halla asimismo congelada desde 1971.

Respecto a la *configuración jurídica de la protección*, el beneficiario es normalmente el asegurado varón y el hecho causante (la «carga» familiar), la esposa que conviva y dependa económicamente de él (que ni trabaje ni perciba prestaciones de la Seguridad Social). Excepcionalmente, puede ser beneficiaria la esposa asegurada y el hecho causante el marido incapacitado (en este caso se exige, pues, que se trate realmente de una «carga»).

Desde un punto de vista crítico, y sin entrar en cuestiones de detalle, cabe decir que el régimen jurídico y la cuantía de esta prestación la hacen hoy ineficaz respecto a cualquiera de los fines clásicos de la política familiar. Sin embargo, parece preferible plantearse su desaparición que su mejora. El principal argumento en favor de esta solución es que la asignación por esposa se concede al

marido por el simple hecho de que ella no trabaje fuera del hogar, con independencia de que tenga o no hijos a su cargo, y ya se sabe que la «liberación laboral de la mujer casada» constituía un objetivo de las «Leyes Fundamentales», pero no de la Constitución actual; por el contrario, la supresión de la asignación por esposa permitiría incrementar sustancialmente la cuantía de las asignaciones por hijos.

Si se examina el Derecho comparado se verá que en el ámbito de la CEE sólo Italia otorga prestaciones por esposa. Una encuesta realizada por la AISS en 1965 mostró que sólo tres países en el mundo (Chile, Italia e Iraq) preveían una prestación por esposa a cargo análoga a la existente en España.

6. LA INCIDENCIA DEL DERECHO TRANSITORIO EN LAS PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO PERIODICO

Antes de entrar en vigor la legislación actual, existían dos regímenes de protección a la familia: por una parte, los subsidios familiares, cuya cuantía estaba en función únicamente del número de hijos; por otra, el «plus familiar», cuyo importe, por el contrario, dependía no sólo del número de familiares a cargo (esposa, hijos e incluso otros familiares) sino también del volumen de la masa salarial de la empresa (de la cual se detraía a tal fin entre un 20 y un 25 por 100) a que pertenecía el trabajador y del número

de «cargas familiares» existente en dicha empresa; la cantidad abonada a cada trabajador por el «plus» se calculaba a través de un sistema de reparto proporcional, que se realizaba atribuyendo a cada trabajador un determinado número de «puntos» en función de sus cargas familiares, y multiplicando ese número por el valor del «punto» en la empresa.

A resultas de este sistema, bastantes trabajadores, sobre todo los que prestaban sus servicios en empresas con pocos «puntos», percibían cantidades muy altas en concepto de ayuda familiar. La Ley de Seguridad Social y el Reglamento de Protección a la Familia, acudiendo al llamado principio de respeto de los derechos adquiridos, les reconoció el derecho a percibir, en tanto existan familiares por los que se causaba derecho conforme a la legislación anterior, el importe reconocido por ésta. Esta norma de Derecho transitorio no parece justificada, ya que el «plus familiar» (de naturaleza salarial, pagado por cada empresa y de cuantía diversa) y los subsidios familiares actuales (de cuantía uniforme y financiados por toda la colectividad) son muy distintos; más que conservación de derechos adquiridos se trata de atribución de privilegios.

Hace años el peso de las prestaciones familiares reconocidas al amparo del Derecho Transitorio era bastante importante (el 66,99 por 100 del total de prestaciones familiares en 1967; en 1981 ese porcentaje ha descendido hasta el 1,22 por 100 (7). De todas formas, en 1980 aún existían 743.654 perceptores del antiguo sistema (plus más subsidio) y se estima que en 1982 aún existirán 573.421 (8).

7. PRESTACIONES DE PAGO UNICO POR MATRIMONIO Y POR NACIMIENTO DE HIJOS

Aunque su régimen jurídico no es igual al de las prestaciones familiares periódicas, sin embargo se asemeja mucho a ellas. Las mayores diferencias se encuentran en el hecho de que es compatible la percepción por ambos cónyuges de la prestación por matrimonio, en la exigencia de período mínimo de cotización para las dos asignaciones (por matrimonio y por nacimiento), en el carácter contributivo que siempre tienen (incluso para los funcionarios) y en su cuantía variable (en función de las cuotas) en el R. E. de Autónomos.

Su importe en los demás regímenes (3.000 ptas. por nacimiento y 6.000 ptas. por matrimonio) también ha quedado desfasado. Es poco frecuente en Derecho comparado la protección por matrimonio, a diferencia de la de nacimiento, la cual está más extendida. La importancia de ambas en el conjunto de la Seguridad Social es mucho menor que la de las prestaciones familiares periódicas.

Parece conveniente suprimir la asignación por matrimonio en beneficio de la asignación por nacimiento, cuya regulación podría ser uniforme para todos los regímenes y cuya cuantía debería ser actualizada.

8. REDUCCIONES NO AFECTADAS: LAS DEDUCCIONES POR MOTIVOS FAMILIARES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS (IRPF)

1. Entre las formas de protección a la familia, figuran las deducciones realizadas en los impuestos, en base a circunstancias familiares. La regulación legal de este tema ha sufrido una profunda modificación con la promulgación de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del IRPF, y sus disposiciones de desarrollo.

En virtud de este cambio, se ha pasado de un sistema mixto —de mínimos exentos por categorías de familias numerosas en el Impuesto sobre los Rendimientos de Trabajo Personal (IRTP), y de desgravaciones fiscales (deducciones más altas para los perceptores de rentas más elevadas) en el IGRPF— a un sistema único de deducciones de cuantía fija en la cuota del IRPF. Dicha modificación nos libera de reproducir aquí las injustas consecuencias que provocaba el antiguo sistema (9).

2. El nuevo IRPF considera a la familia como una «unidad contribuyente», lo que se refleja tanto en la acumulación de ingresos de sus miembros a efectos de la renta imponible, como en la consideración de tales miembros como «cargas familiares» que permiten minorar la cuota.

Por lo que se refiere al procedimiento para realizar dicha

minoración, el IRPF opta por la sustracción de una cantidad fija en la cuota (cuya cuantía sólo se halla en función del número de familiares), frente a los otros sistemas posibles, como el cociente familiar, las deducciones en la base, las compensaciones en la tarifa y las desgravaciones (también llamadas «exenciones con progresividad»).

3. Las deducciones de la cuota motivadas por circunstancias familiares (que únicamente son aplicables a los sujetos pasivos sometidos al impuesto por obligación personal de contribuir) son de varios tipos:

a) Naturalmente, entre los gastos personales que dan derecho a deducción (por enfermedad, contratos de seguros, etcétera) se encuentran los correspondientes a todos los miembros de la familia; dentro de los «excepcionales no suntuarios», algunos tienen un marcado carácter familiar (por ejemplo, estudios de los hijos, bautizos, etcétera).

b) La deducción general de la cuota del impuesto (actualmente 15.000 ptas.) se incrementa, cuando varios miembros de la unidad familiar obtienen rentas profesionales, mediante la aplicación de un coeficiente igual al resultado de multiplicar 1,3 por el número de dichos miembros laboralmente activos. La importancia de esta deducción queda reflejada en el cuadro n.º 2.

c) El procedimiento más general para la compensación fiscal de las «cargas familiares» viene constituido, sin embargo, por las «deducciones familiares»; la cuantía de los conceptos que las integran (en varios ejercicios), así como los gastos fiscales que representaron en el

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCION DE FAMILIAS SEGUN NUMERO DE MIEMBROS QUE TRABAJAN, IMPORTE UNITARIO DE LA «DEDUCCION GENERAL» Y CUANTIA TOTAL DE LAS «DEDUCCIONES GENERALES» (EJERCICIO DE 1979)

NUMERO DE MIEMBROS QUE TRABAJAN (N)	Número de declaraciones	Importe unitario de la «deducción general» (en ptas.)	Cuantía total de las «deducciones generales» (en millones de ptas.)
0-1	4.291.029	15.000	64.200
2	705.757	39.000	27.264
3	13.443	58.500	753
4 o más	1.594	$15.000 \times 1,3 \times N$	118
TOTAL	5.011.823	—	92.335

Fuente: «Boletín de Información de la Dirección General de Tributos», n.º 4, 1981, pag. 35.

ejercicio de 1979, vienen expresados en el cuadro n.º 3.

d) Con carácter transitorio, los sujetos pasivos que a la entrada en vigor del impuesto constituyeran familias numerosas de honor, y que al devengarse el impuesto tuvieron derecho a deducir por 10 hijos o más, se regirán por un sistema de desgravación (deducción en la cuota del 12 del 100 de las rentas de trabajo que integran la renta imponible).

4. Las deducciones familiares supusieron el 10,40 por 100 de la cuota íntegra, frente al 9,96 por 100 que representaron las desgravaciones por familia en el impuesto anterior; al comparar ambos porcentajes, Gota Losada dice, en el comentario que acompaña a estos cuadros, que «estos datos tienen una gran trascendencia a la hora de enjuiciar la tan repetida tesis de que el nuevo impuesto es menos favorable hacia la familia que el antiguo», y añade que además el nuevo impuesto pre-

vé un incremento de la «deducción general» cuando más de un miembro de la unidad familiar obtiene rentas profesionales. Parece, sin embargo, que esta comparación entre el sistema fiscal antiguo y nuevo debería tener también en cuenta que en el antiguo existían además otros «gastos fiscales familiares», tanto en el IGRPF (por ejemplo, las desgravaciones por rentas de trabajo y las reducciones correspondientes al rendimiento del patrimonio familiar en sus modalidades de mobiliario y agrícola) como en el IRTP (límites exentos por familia numerosa). De cualquier forma, y con independencia del resultado de esa comparación global (que habría que modificar año a año en función de los importes de las deducciones en cada ejercicio), no cabe duda que el nuevo sistema es mucho más equitativo, ya que asigna igual «valor fiscal» a todos los hijos, mientras que en el antiguo «valían fiscalmente más los hijos de los ricos» y además se producían «saltos horizontales»

CUADRO N.º 3

**CUANTIA DE LAS DEDUCCIONES FAMILIARES EN EL IRPF, POR CONCEPTOS.
GASTOS FISCALES QUE SUPUSIERON EN 1979**

CONCEPTO	EJERCICIO DE 1982	EJERCICIO DE 1981	EJERCICIO DE 1980	EJERCICIO DE 1979 (DECLARACIONES 1980)		
	Deducción unitaria (ptas.)	Deducción unitaria (ptas.)	Deducción unitaria (ptas.)	Deducción unitaria (ptas.)	Número de declaraciones (*)	Total deducciones (*) (millones de ptas.)
Por razón de matrimonio	14.500	12.500	10.500	8.500	4.271.875	36.311
Por cada hijo	12.000	10.000	8.000	6.000	6.476.799	38.860
Ascendientes que no tengan rentas superiores a 100.000 pesetas/año	10.000	8.000	6.500	5.000	316.160	1.580
Miembros de la unidad familiar mayores de 70 años	9.000	7.000	5.000	3.000	156.829	1.255
Minusválidos que no tengan rentas superiores a 100.000 pesetas/año	32.000	30.000	28.000	8.000	368.805	1.106
TOTAL	—	—	—	—	—	79.112

(*) Boletín de Información de la Dirección General de Tributos, n.º 4, 1981, pág. 34.

por tramos, según categorías de familias numerosas.

9. PRESTACIONES AFECTADAS

Consisten en la entrega de cantidades en metálico destinadas a un consumo específico. No existen en España prestaciones afectadas dentro de la rama de prestaciones familiares (ni siquiera dentro del sistema de la Seguridad Social), pero se conceden en algunos países extranjeros, como Francia (*prestations spécialisées*): asignación por reanudación del curso escolar, asignación por alojamiento y mudanza, etc. Al margen del sistema de la Seguridad Social, se concede en nuestro país, de conformidad con el artículo 10.4 de la LFN, un subsidio de educación especial a las familias numerosas con hijos subnormales, minusválidos o incapacita-

dos para el trabajo, cuya regulación está contenida fundamentalmente en el Decreto de 14 de junio de 1974 y la Orden Ministerial de 9 de abril de 1975.

10. REDUCCIONES AFECTADAS

Una de las formas de protección a las familias consiste en reducir para éstas el precio de ciertos bienes y servicios, es decir, estableciendo reducciones afectadas a consumos específicos. Tales reducciones pueden gravitar sobre el sector público o sobre el privado (y en este último caso ser o no reembolsadas por aquél).

Las reducciones otorgadas a las familias en el precio de bienes y servicios pueden ser de dos clases. La primera, que es de índole comercial, considera o bien que los niños hacen un

menor consumo del servicio prestado (v. gr., por carecer de asiento), o bien que la disminución del precio queda compensada por la cantidad de billetes vendidos o por su utilización en períodos de bajo consumo (de ahí que algunas de estas deducciones no operen en «temporada alta»).

La segunda, que es la que aquí nos interesa, viene impuesta por el ordenamiento positivo y se basa en el principio de compensación pública de las cargas familiares, tomando a la familia en su conjunto como unidad de consumo, y reduciendo el importe de determinados servicios en virtud del número de miembros que la componen. En nuestro país, sin embargo, estas reducciones suelen operar en función de la categoría de familia numerosa (en sus diversos grados), de conformidad con la Ley de Familias Numerosas (LFN) y su Reglamento (RFN), de 19

de junio y 23 de diciembre de 1971, respectivamente, con todas las consecuencias negativas que la aplicación de esta Ley comporta (desprotección de las familias con menos de cuatro hijos, protección por tramos, etcétera).

Las reducciones afectadas se aplican a diversos bienes y servicios, por ejemplo de tipo sanitario (LFN, art. 23.1), educación (artículo 10), vivienda (art. 17) y transportes (art. 21).

11. CONSIDERACION CONJUNTA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES Y LAS REDUCCIONES FISCALES POR HIJOS A CARGO

1. El Derecho fiscal y la Seguridad Social se han ignorado mutuamente hasta hace poco tiempo. Ciertamente que ha habido razones para ello, tanto de índole objetiva (cada una de esas ramas del Derecho no sólo pretende distintos fines sino que además utiliza técnicas muy diversas) como subjetiva (la complejidad de ambas disciplinas dificulta la existencia de especialistas que las abarquen conjuntamente). Sin embargo, la evolución del Derecho fiscal, sobre todo en materia de impuesto personal sobre la renta, y de la Seguridad Social, especialmente en lo que se refiere a la financiación y al otorgamiento de prestaciones en dinero, han conducido a un amplio terreno común, fundamentalmente integrado en la llamada política de rentas. Por otra parte, han aparecido en los últimos tiempos importantes estudios, sobre todo en el ámbito

internacional, que demuestran el interés de la doctrina en analizar desde diversos ángulos las relaciones entre la Seguridad Social y la imposición fiscal (10).

2. Desde la perspectiva de las familias lo que importa en realidad es la renta neta obtenida, la cual resulta generalmente del salario bruto menos los impuestos y cuotas de Seguridad Social más las transferencias sociales (11). Normalmente ni el salario ni las cuotas de Seguridad Social varían en función de la dimensión de la familia (12), mientras que, por el contrario, las minoraciones fiscales por hijos en el Impuesto Personal sobre la Renta y las asignaciones familiares intentan poner en relación, al menos parcialmente, la renta neta y el número de miembros de la familia (13).

3. En Derecho fiscal el tratamiento de los hijos a cargo puede variar de conformidad con una secuencia que oscila entre la redistribución horizontal y la redistribución vertical, pasando por diversos estadios intermedios. La primera se fijaría como objetivo que, para un escalón de renta dado, exista la mayor proporción posible entre el número de miembros de la familia, por una parte, y el importe de la cuota tributaria (o de la renta neta después de impuestos), por otra. En el extremo contrario (redistribución vertical) podría suprimirse toda minoración por hijos en el IRPF, de manera que el mínimo fiscal exento, la progresividad de la tarifa y las asignaciones familiares favorecieran básicamente a las familias modestas (14).

Los procedimientos técnicos empleados para conseguir estos fines son muy variados, pero a

efectos de simplificación pueden considerarse especialmente significativos en el Derecho comparado (15), desde el más «horizontal» al más «vertical»: el cociente familiar (reducción de la progresividad de la tarifa en función del número de miembros de la familia), las desgravaciones (de cuantía proporcional a la renta), las deducciones en la cuota (de cuantía fija) y la no-minoración por hijos a cargo. La mayor «horizontabilidad» o «verticalidad» es defendida desde posiciones contrapuestas, que en el plano técnico fiscal podrían denominarse (Messere-Owen) «enfoque de capacidad imponible» y «enfoque de bienestar social», las cuales traducen, a su vez, posiciones ideológicas más generales: la primera de ellas, el mantenimiento de la desigualdad de las rentas, y la segunda, la igualación social mediante una redistribución vertical de las rentas. Esta última puede expresarse en los siguientes términos: para conseguir la redistribución vertical no sólo debe recurrirse a la progresividad de la tarifa, que tiene sus límites, sino que hay que utilizar también otros medios, y el tratamiento fiscal de la familia es uno de ellos (16).

4. Antes de examinar el efecto combinado de las deducciones fiscales por hijos y de las asignaciones familiares, conviene hacer referencia a dos cuestiones previas: el ámbito subjetivo de aplicación de ambas técnicas y sus características más importantes.

En cuanto a *ámbito subjetivo*, las asignaciones familiares pueden otorgarse a todos los ciudadanos (v. gr., Suecia) o sólo a una parte de ellos (v. gr., España). Por lo que respecta a las deducciones fiscales, en nin-

gún país abarcan a todos los ciudadanos, ya que es obvio que quedan al margen las personas no obligadas a declarar y aquellas cuya cuota es inferior al importe de las deducciones. Por supuesto que, en todos los países en que existen las dos formas de «protección», hay un número muy importante de personas que se ven afectadas por ambas.

La comparación entre el número de menores existentes en España (11.624.510 menores de 18 años, a 31 de diciembre de 1975, según el INE), el número de hijos que dan derecho a deducción familiar en el IRPF (6.476.799, en el ejercicio de 1979, según el citado Boletín de la Dirección General de Tributos) y el número de hijos que dan derecho a asignaciones familiares de la Seguridad Social (que ascendieron en 1981 a 8,2 millones, según las estimaciones más fiables) ilustran la afirmación anterior; la disparidad entre las referidas cifras obedece básicamente a las diferentes características de los ámbitos comparados (edad, situación familiar, «situación asegurativa», nivel de ingresos, etc.).

5. En cuanto a las *características* de ambos sistemas de protección, resalta el hecho de que las minoraciones fiscales no sólo afectan a un número limitado de ciudadanos sino que además la ayuda se hace con mucho retraso y es técnicamente complicada. Por el contrario, las asignaciones familiares se pagan en general por meses vencidos, se aprecian por el beneficiario como un ingreso (no como un lejano ahorro fiscal) y son de fácil atribución y pago. En el caso de la República Federal de Alemania fueron precisamente razones administrativas

las que indujeron la sustitución de las desgravaciones por asignaciones (en lugar de por deducciones como se había proyectado en principio). Podría decirse que, con independencia de su ámbito subjetivo y cuantía, las minoraciones fiscales por hijos son un mal medio de protección familiar; por contra, las asignaciones familiares constituyen un medio idóneo para ello. Suprimir las minoraciones en beneficio de las asignaciones sería ventajoso desde el punto de vista de las familias, sobre todo de las más modestas (que son justamente las que más necesitan la protección social).

6. Si examinamos el Derecho comparado, podemos observar que de los 21 países de la OCDE considerados, sólo uno (Estados Unidos) carece de asignaciones familiares en cualquier caso; otro (Japón) sólo las abona por el tercer hijo y siguientes, y dos más (Francia y Luxemburgo) sólo por el segundo hijo y siguientes. El resto abona asignaciones familiares a partir del primer hijo.

En cuanto a minoraciones fiscales, de los 20 países que se consideran en este caso, ocho tienen sistemas basados en la desgravación («cociente familiar» en el caso de Francia), cinco en las deducciones (España entre ellos), cuatro no tienen prevista ninguna minoración fiscal por hijos y tres poseen sistemas de difícil clasificación, ya que sólo tienen previstas desgravaciones para los no asalariados (Holanda), para las personas de 17 a 20 años (Noruega) y para los matrimonios en que trabajen ambos cónyuges (Suecia).

Desde una perspectiva histórica, parece que en los últimos

años se está produciendo en algunos países un desplazamiento desde el «enfoque de capacidad imponible» hacia el «enfoque de bienestar social», bien mediante la sustitución de las desgravaciones por deducciones de cuantía fija o incluso por asignaciones, bien mediante un cambio en el peso relativo de estas técnicas (en favor de deducciones y asignaciones). Así, cinco países han sustituido completamente las minoraciones fiscales (desgravaciones o deducciones) por asignaciones familiares: Australia (1976), Dinamarca (1970), República Federal de Alemania (1975), Holanda (sólo para los asalariados) (1978) y Nueva Zelanda (1972); y otros cuatro países han desplazado el peso relativo de los procedimientos citados en el sentido de incrementar la redistribución vertical en detrimento de la horizontal: Canadá, Italia, Reino Unido y España.

7. Conviene, sin embargo, insistir en que, más importante que la descripción de las técnicas utilizadas, es el resultado práctico sobre el ingreso familiar de su efecto combinado. Las comparaciones prácticas plantean arduos problemas metodológicos, que se acrecientan a medida que se tienen en cuenta más factores; en este sentido, podrían llevarse a cabo diversas cuantificaciones, que podemos clasificar, en orden de menor a mayor complejidad y precisión, del modo siguiente:

1.º Efecto conjunto sobre el sueldo bruto de las minoraciones fiscales y de las asignaciones familiares.

2.º Resultado de restar del sueldo bruto los impuestos personales y las cuotas de Seguridad Social y sumarle el importe de las asignaciones familiares.

3.º Otros procedimientos más complejos, que tengan en cuenta, además de los factores reseñados en los puntos anteriores, otras formas de ayuda a la familia, de efecto directo (gratuidad o reducción de precios en ciertos bienes y servicios, por ejemplo, educación, sanidad, transporte, vivienda, etcétera) o indirecto (v. gr., subvenciones a artículos alimenticios de primera necesidad). Este tipo de estudios existe para algunos países pero no parece que hayan podido realizarse comparaciones internacionales.

8. Un ejemplo del primer tipo de comparaciones nos lo ofrece el cuadro n.º 4.

9. De mayor interés parece el segundo tipo de comparaciones (las que tienen en cuenta la renta bruta, los impuestos y cuotas de Seguridad Social pagados y las transferencias sociales recibidas); en este sentido, ofrecemos el cuadro número 5.

10. Concretándonos ya a la *situación española*, la evidente necesidad de coordinar las diversas medidas de protección a la familia parece haber encontrado recientemente un cauce a través de la creación por el Real Decreto 538/1982, de 17 de marzo (*B. O. del E.* del 18), de la Comisión Interministerial para Asuntos de la Familia.

Dentro de la labor de coordinación, merece especial consideración el análisis del resultado conjunto de asignaciones familiares y de minoraciones fiscales. Antes de la reforma del impuesto sobre la renta en 1978, la combinación del IGRPF, el IRTP y las asignaciones familiares producían efectos socialmente injustos, cuyo estudio tuve ocasión de realizar en su

momento (17) y del que puede ser una muestra el hecho de que los perceptores de hasta 500.000 pesetas anuales y hasta tres hijos percibían anualmente 3.000 pesetas por hijo, mientras que, en el extremo opuesto, una familia con 5 millones de renta y 10 hijos percibía 72.812 pesetas anuales por hijo (ahorro fiscal más asignaciones familiares).

11. Por el contrario, el sistema actual, al basarse en deducciones de cuantía fija más asignaciones familiares, supone un avance en el sentido del «enfoque de bienestar social» y resulta evidentemente mucho más equitativo que el anterior. Sin embargo, presenta aún varios defectos, que esquemáticamente enumeramos a continuación:

1.º Las deducciones fiscales no benefician a un número considerable de personas, las de rentas más bajas, que son justamente las que más lo necesitan.

2.º Las asignaciones familiares tampoco amparan a muchas personas, entre ellas las más necesitadas.

3.º Incluso considerando únicamente las personas protegidas, la cuantía de la protección es demasiado baja, lo que queda además confirmado por las comparaciones y compromisos internacionales.

4.º Los diversos sistemas de protección son administrativamente complicados y costosos (ayuda familiar de los funcionarios públicos, asignaciones familiares de los regímenes de Seguridad Social, sistema de incompatibilidades, etc.).

5.º La Ley de Familias Numerosas incide negativamente sobre la cuantía de las asignaciones familiares (y sobre otras técnicas de ayuda, por ejemplo,

las reducciones afectadas), ya que sólo actúa «a saltos»; parece que no pretende otra cosa sino estimular a los padres a pasar del tercer hijo al cuarto, del sexto al séptimo y del noveno al décimo.

12. Creemos que ha llegado el momento oportuno para estudiar una nueva *reforma de la protección a la familia*, que evite los defectos de la situación actual. Las líneas de esta reforma podrían ser las siguientes:

1.º Atribución, mediante regulación única y uniforme para todo el país, de un subsidio mensual a todos los menores de edad residentes en España, que sería percibido por las personas que los mantengan (en supuestos especiales podría abonarse a instituciones o a los propios menores emancipados). Sería conveniente establecer una presunción *iuris tantum* en favor de la madre y del padre.

2.º Determinación de los criterios de la aplicación del principio establecido en el punto anterior a las situaciones internacionales (emigrantes, inmigrantes con menores en país de origen, etc.) y concreción de las vías para su excepción (lo que requeriría modificar los convenios internacionales de Seguridad Social).

3.º Financiación de este subsidio periódico con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

4.º Supresión de:

a) Todas las prestaciones familiares de pago periódico (por hijos, por esposa y por otros familiares) otorgadas por todos los regímenes públicos de previsión. Se incluyen en esta supresión las prestaciones de derecho transitorio de los regímenes

CUADRO N.º 4

**DIFERENCIA ENTRE INGRESOS NETOS PERCIBIDOS POR UNA FAMILIA CON DOS HIJOS
RESPECTO A UN MATRIMONIO SIN HIJOS, COMO CONSECUENCIA DE LAS ASIGNACIONES
FAMILIARES Y DEL TRATO FISCAL DIFERENTE, 1978 (SALVO QUE SE INDIQUE OTRA COSA) (*)**

	OBRERO MEDIO (OM) (**)				OBRERO CUYO SALARIO ES EL DOBLE DEL OM			
	Desgra- vaciones	Bonifica- ciones fiscales	Transfe- rencias en efectivo	Total	Desgra- vaciones	Bonifica- ciones fiscales	Transfe- rencias en efectivo	Total
Australia	0	0	4	4	0	0	2	2
Austria	1	0	15	16	1	0	8	9
Bélgica	2	0	13	15	2	0	6	8
Canadá	1	3	4 (a)	8	0	0	2 (a)	2
Dinamarca	0	0	4	4	0	0	2	2
Finlandia	1	2	5	7	0	1	3	4
Francia	3	0	9	12	4	0	3	7
R. F. Alemana	0	0	5	5	0	0	3	3
Grecia (1976)	1	0	0	1	0	0	0	0
Irlanda	4	0	2	6	3	0	1	4
Italia	0	1	4 (a)	5	0	0	2 (a)	2
Japón	3	0	0	3	3	0	0	3
Luxemburgo	6	0	7	13	4	0	4	8
Países Bajos	1	0	7	8	1	0	3	4
Nueva Zelanda	0	3	3	6	0	1	2	3
Noruega	0	2	4	6	0	1	2	3
Portugal	0	0	5	5	0	0	3	3
Suecia	0	0	8	8	0	0	4	4
Suiza	1	0	3 (a)	4	1	0	2 (a)	3
Turquía (1976)	0	1	0	1	0	0	0	0
Reino Unido	2	0	6 (a)	8	1	0	3 (a)	4
Estados Unidos	4 (b)	0	0	4	2 (b)	0	0	2
ESPAÑA (1976)	0	0	2	2	0 (c)	2 (c)	1	3
ESPAÑA (1980)	0	1,7	0,85	2,55	0	0,85	0,42	1,27

(*) Las cifras representan la diferencia entre ingresos netos percibidos por un matrimonio con dos hijos respecto de los percibidos por un matrimonio sin hijos, a igualdad de salario bruto, y están expresadas en % de dicho salario bruto.

(**) Respecto de las precisiones metodológicas (concepto de obrero medio, etc.) véase la publicación que se ha tomado como fuente.

(a) La prestación bruta está sometida al impuesto sobre la renta.

(b) Las cifras de las desgravaciones incluyen los efectos de las bonificaciones fiscales concedidas en los impuestos locales sobre la renta.

(c) La OCDE sitúa la «ventaja fiscal» en la columna «bonificaciones fiscales». Conviene, sin embargo, recordar que en 1976 la «protección fiscal a la familia» se realizaba a través de un sistema separado de desgravaciones en el IRTP y en el IGRPF (vid. publicación citada en nota 9, pág. 142 y ss.).

Fuente: Para todos los países, excepto ESPAÑA (1980), este cuadro ha sido tomado de los cuadros 41 (obrero medio) y 42 (salario doble del obrero medio) del *Rapport du Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE*: «La situation au regard de l'impôt et des transferts sociaux de certains groupes de revenu dans les pays membres de l'OCDE (1974-78)», París, 1980. Los datos referidos a ESPAÑA (1980) han sido elaborados a partir de los datos proporcionales por el Servicio de Estudios Económicos del IELSS (salario bruto = 705,036 pesetas; deducción fiscal por hijo = 6.000 pesetas/año; asignación fiscal por hijo = 3.000 pesetas/año).

nes de asalariados (antiguo plus y subsidio) y las ayudas familiares de los funcionarios públicos.

b) Premios de natalidad y promoción familiar.

c) Prestaciones de pago único por matrimonio (quedarían

subsistentes las de pago único por nacimiento de hijos en los regímenes que las prevean).

d) Deducciones fiscales en el IRPF, al menos por los hijos menores de edad que no sean inválidos.

5.º La cuantía del subsidio

periódico a los menores debería permitir cumplir con el mínimo fijado en la Carta Social Europea y ser revalorizado automáticamente (indización a los precios, a los salarios o a la renta *per cápita*).

6.º Por otra parte, la cuan-

CUADRO N.º 5

**SITUACION, RESPECTO AL IMPUESTO Y A LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES,
DE UNA PERSONA SOLTERA Y DE UNA FAMILIA CON DOS HIJOS
EN LA QUE LA MUJER NO TRABAJA. 1980 (*)**

	(1) Ganancia anual bruta	(2) Impuestos (soltero)	(3) Impuestos (casados con 2 hijos)	(4) Cuota S. S. asalariado (soltero/casado con 2 hijos)	(5) Cuota patronal S. S.
Australia	13.769	3.113	2.313	—	—
Austria	164.580	17.447	13.361	21.963	33.704
Bélgica	468.518	82.612 (c)	51.776 (c)	49.931	195.103
Canadá	17.785	3.456	2.045 (c)	416	497
Dinamarca	117.400	44.662 (c)	38.802 (c)	5.016/4.395	527
Finlandia	47.165	14.225 (c)	11.656 (c)	1.404/1.347	3.065
Francia	51.158	4.222	—	6.548	19.662
R. F. de Alemania	33.607	5.957	3.364	5.281	5.281
Grecia	300.440	10.840	—	30.795	56.333
Irlanda	5.885	1.429,5	802,75	263,23	560,08
Italia	8.808.084	1.061.265	905.265	687.030	3.822.710
Japón	3.845.600	435.999 (c)	236.432 (c)	156.912	161.938
Luxemburgo	495.500	80.411 (d)	13.144 (d)	59.460	n.d.
Holanda	35.900	5.286	4.548	7.292	8.555
Nueva Zelanda	12.336,32	3.352,53	2.750,65	—	—
Noruega	85.010	23.432 (c)	16.182 (c)	7.749/7.419	12.367
Portugal	137.338	6.791	6.181	10.987	28.155
Suecia	70.000	24.942 (c)	23.142 (c)	—	19.962
Suiza	37.200	4.701 (c)	2.979 (c)	3.813/3.897	1.953
Reino Unido	6.391	1.505	1.274	431	876
Estados Unidos	14.949	3.206 (c)	1.866 (c)	916	916
ESPAÑA	705.036	81.120	54.620	44.557	265.446

(*) Las cifras de las columnas (1) a (8) están expresadas en monedas nacionales; las de las columnas (9) a (11) en porcentajes.

(a) (7) = (1) - (2) - (4).

(b) (8) = (1) - (3) - (4) + (6).

(c) Incluye los impuestos suplementarios sobre la renta pagados a las subdivisiones políticas.

(d) Incluye impuesto de solidaridad.

Fuente: Este cuadro ha sido elaborado a partir de los datos proporcionados por los cuadros de la publicación de la OCDE: «La situation d'un ouvrier moyen en 1980 au regard de l'impôt et des transferts sociaux dans les pays membres de l'OCDE», París, 1981 (al que nos remitimos para las cuestiones de detalle y las precisiones metodológicas), excepto en lo referente a España, cuyas cifras han sido calculadas por el Servicio de Estudios Económicos del IELSS. En todo caso, los datos se refieren al salario obrero medio.

tía inicial del subsidio periódico a los menores debería ser igual al menos al resultado de dividir la cantidad actualmente gastada en ayuda a la familia por el número de beneficiarios; el cálculo para 1982 podría ser aproximadamente el siguiente:

a) De acuerdo con nuestras estimaciones, de los 6.476.799 hijos que dan derecho a deducción en el IRPF, 5.124.027 tienen menos de 18 años, canti-

dad que multiplicada por las 12.000 pesetas anuales en que está fijado el importe de la deducción unitaria eleva la cuantía del «gasto fiscal por hijo a cargo menor de 18 años» a 61.000 millones de pesetas.

b) Los gastos en protección a la familia (excluidos los pagos de cuantía única por nacimiento de hijos) en todos los regímenes de la Seguridad Social española (excluidos funcionarios

públicos) se prevé que asciendan en 1982 a 55.000 millones de pesetas.

c) La ayuda familiar a los funcionarios públicos (incluida Administración Local) no parece superior a 5.000 millones de pesetas.

d) Se estima que la cantidad mínima que España debería gastar, de conformidad con la Carta Social Europea, habría de

CUADRO N.º 5 (continuación)

**SITUACION, RESPECTO AL IMPUESTO Y A LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES,
DE UNA PERSONA SOLTERA Y DE UNA FAMILIA CON DOS HIJOS
EN LA QUE LA MUJER NO TRABAJA. 1980 (*)**

	(6) Asignaciones familiares	(7) Renta disponible (soltero) (a)	(8) Renta disponible (casado con 2 hijos) (b)	(9) (7) × 100 (1)	(10) (8) × 100 (1)	(11) (10) - (9)
Australia	443	10.656	11.899	77,39	86,42	9,03
Austria	22.320	125.170	151.576	76,05	92,10	16,05
Bélgica	56.846	335.975	423.657	71,71	90,42	18,71
Canadá	523	13.913	15.847	78,23	89,10	10,87
Dinamarca	3.976	67.722	78.179	57,68	66,59	8,91
Finlandia	2.424	31.536	36.586	66,86	77,57	10,71
Francia	4.489	40.388	49.099	78,95	95,98	17,03
R. F. de Alemania	1.800	22.369	26.762	66,56	79,63	13,07
Grecia	—	258.805	269.645	86,14	89,75	3,61
Irlanda	123	4.192,27	4.942,02	71,24	83,98	12,74
Italia	700.740	7.059.529	7.916.529	80,15	89,88	9,73
Japón	—	3.252.689	3.452.256	84,58	89,77	5,19
Luxemburgo	40.757	355.629	463.657	71,77	93,57	21,80
Holanda	2.732	23.322	26.792	64,96	74,63	9,67
Nueva Zelanda	624	8.983,79	10.209,67	72,82	82,76	9,94
Noruega	4.824	53.829	66.233	63,32	77,91	14,59
Portugal	6.600	119.560	126.770	87,06	92,31	5,25
Suecia	5.700	45.058	52.558	64,37	75,08	10,71
Suiza	1.680	28.686	32.004	77,11	86,03	8,92
Reino Unido	444	4.455	5.130	69,71	80,27	10,56
Estados Unidos	—	10.827	12.167	72,43	81,39	8,96
ESPAÑA	10.500	579.359	616.359	82,17	87,42	5,25

(*) Las cifras de las columnas (1) a (8) están expresadas en monedas nacionales; las de las columnas (9) a (11) en porcentajes.

(a) (7) = (1) - (2) - (4).

(b) (8) = (1) - (3) - (4) + (6).

(c) Incluye los impuestos suplementarios sobre la renta pagados a las subdivisiones políticas.

(d) Incluye impuesto de solidaridad.

Fuente: Este cuadro ha sido elaborado a partir de los datos proporcionados por los cuadros de la publicación de la OCDE: «La situation d'un ouvrier moyen en 1980 au regard de l'impôt et des transferts sociaux dans les pays membres de l'OCDE», París, 1981 (al que nos remitimos para las cuestiones de detalle y las precisiones metodológicas), excepto en lo referente a España, cuyas cifras han sido calculadas por el Servicio de Estudios Económicos del IELSS. En todo caso, los datos se refieren al salario de un obrero medio.

ascender aproximadamente a 123.000 millones de pesetas.

7.º En resumen, parece que la unificación de todas las técnicas actuales de protección únicamente permitiría cumplir «por los pelos» con las exigencias mínimas de la Carta Social Europea.

La distribución de esos 120.000 millones de pesetas entre los casi 12 millones de menores exis-

tentes permitiría abonar un subsidio anual por menor de 10.000 pesetas, que es más de tres veces superior al actual, pero inferior a la cantidad que actualmente «perciben» algunas familias (3.000 de asignación más 12.000 de deducción fiscal). La atribución de un subsidio anual de 15.000 pesetas por menor (1.250 pesetas mensuales) costaría 177.000 millones de pesetas anuales.

8.º Es necesario, en todo caso, sustituir la actual Ley de Familias Numerosas por una nueva Ley de Protección a la Familia, basada en criterios más lógicos y justos.

NOTAS

(1) Igual ocurre en algunos países, como en España, con la tercera posible fuente de ingresos, las prestaciones sociales en dinero (pensiones, subsidios de enfermedad y desempleo), cuya cuantía no varía en función de la dimensión de la familia del receptor, excepto en las pensiones de orfandad (cuyo importe depende del número de huérfanos). Por otra parte, existen prestaciones que sólo se conceden a los adultos con cargas familiares; esto ocurre en el ámbito de la Seguridad Social española con las «prestaciones complementarias por desempleo» introducidas por la Ley Básica de Empleo, de 8 de octubre de 1980.

(2) Entre esas cautelas figura la concesión de los subsidios familiares a los huérfanos absolutos aunque no sean pensionistas, o el abono de tales subsidios, en los casos de separación conyugal, al cónyuge que mantenga a los hijos. Pero esa flexibilidad tiene un límite (el «hecho causante» es el hijo del beneficiario), que cuando se sobrepasa produce resultados pintorescos: así, la concesión, por Resolución de 1 de abril de 1976 (publicada en el B. O. del Ministerio de Trabajo, pero no en el B. O. del E.), de subsidios familiares periódicos por un nieto cuando la madre del mismo (esto es, la hija del beneficiario) fuera una subnormal violada.

(3) Entre los países que han generalizado las asignaciones familiares a toda la población se siguen dos sistemas diferentes: uno de ellos, que es el citado en el texto, abona prestaciones de igual cuantía a todos los menores (v. gr., Dinamarca); el otro sistema, que considera beneficiaria a la familia, suele abonar importes diferentes según el orden que ocupe cada hijo (v. gr., en la República Federal de Alemania el subsidio por el primer y segundo hijo es inferior al que corresponde por el tercero y siguientes). Véanse «Cuadros comparativos...», citados en el cuadro n.º 1.

(4) A la diferencia de cuantía entre los subsidios familiares otorgados por el Régimen General (250 ptas. mensuales) y los concedidos por los Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos (300 ptas. mensuales), debe añadirse el hecho de que aquéllos se financian con cargo al presupuesto de la Seguridad Social (que se nutre mayoritariamente de las cuotas de asegurados y empresarios), mientras que la ayuda familiar a funcionarios procede de los Presupuestos Generales del Estado y es financiado, en consecuencia, por todos los españoles.

(5) Una comparación relativa (que tiene en cuenta las asignaciones familiares y los salarios en varios países) puede verse en J. C. MARTÍN ANTÓN, «Estudio económico de la protección a la familia en el marco de la Seguridad Social. Un análisis de las asignaciones», en *RSS*, n.º 9, 1981.

(6) Vid. BERNARDO GONZALO y EMILIO GONZÁLEZ-SANCHO, «El Convenio n.º 102 (norma mínima) de la OIT y la Seguridad So-

cial española», en *RSS*, n.º 2, 1979; así como: IESSS, *Criterios para la racionalización y mejora de la Seguridad Social*, tomo II, Madrid, septiembre 1981, págs. 389 y ss. (a partir de los datos de esta última fuente se ha obtenido, por extrapolación, la referida cifra de 110.000 millones de pesetas).

(7) Datos elaborados a partir de las informaciones del antiguo INP y del actual INSS, «Carpeta estadística, 3.º trimestre 1981».

(8) Proyecto del Presupuesto de la Seguridad Social para 1982, vol. V, pág. 234.

(9) Vid. EMILIO GONZÁLEZ-SANCHO, «Acciones en el ámbito de la política de protección a la familia», trabajo de base para el *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Madrid, 1976 (fotocopiado), págs. 142 y ss.

(10) a) *La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)* se ha ocupado del tema en varias ocasiones, tanto en el seno de su Comisión Permanente de Asignaciones Familiares como en las Asambleas Generales. Especialmente interesantes fueron las reuniones de Praga (1969), Madrid (1977), Jerusalén (1978) y Manila (1980). Fruto de estas reuniones han sido varias publicaciones, entre las que podemos destacar *Seguridad Social e imposición fiscal*, Ginebra, 1979, y *Asignaciones familiares e imposición fiscal*, Ginebra, 1981.

b) *La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)* se ha ocupado igualmente de las relaciones entre la fiscalidad y la seguridad social, especialmente por medio de su Comité de Asuntos Fiscales. Entre las publicaciones de la OCDE sobre el tema que nos ocupa podemos destacar: *The treatment of family units in OCDE members countries under tax and transfer systems*, París, 1977; *La situation au regard de l'impôt et des transferts sociaux de certaines groupes de revenu dans les pays membres de l'OCDE (1974-78)*, París, 1980, y *La situation d'un ouvrier moyen en 1980 au regard de l'impôt et des transferts sociaux dans les pays membres de l'OCDE*, París, 1981.

c) En España no parecen abundar los estudios de conjunto sobre la política de protección a la familia. La perspectiva conjunta adoptada en el estudio que se cita en la nota anterior fue básicamente recogida en los llamados *Primer Libro Rojo de la Seguridad Social*, 1976 (previo al *Libro Blanco*), y al *Segundo Libro Rojo de la Seguridad Social*, 1981 (realizado para la Comisión Tripartita del ANE); por el contrario, dicha perspectiva no fue asumida por el *Libro Blanco de la Seguridad Social*, 1977, ni por el *Programa de mejora y racionalización de la Seguridad Social*, marzo de 1982, cuyo punto 17 (pág. 26) contempla la reforma de las prestaciones familiares de la Seguridad Social (funcionarios públicos excluidos) a base únicamente de suprimir la asignación periódica por cónyuge y la asignación única por matrimonio.

Tampoco adoptan una perspectiva conjunta los estudios doctrinales más significativos sobre protección familiar aparecidos en España en los últimos años, como la

tesis doctoral de RAFAEL ALCAZAR CARRILLO, *La Seguridad Social y la protección a la familia en España*, Madrid, 1976, o los trabajos de diversos autores que componen el número monográfico de la *Revista de Seguridad Social* (n.º 9, 1981), sobre el tema «La Protección a la familia en el Derecho de la Seguridad Social». Desde el ángulo fiscal, la ausencia de una perspectiva global parece también la regla general; así, el reciente número de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (n.º 4, 1981), dedicado a «Sistema fiscal y familia», sólo se refiere al tema que nos ocupa de forma tangencial (pág. 63), por la vía de la referencia obligada a los trabajos de la OCDE, probablemente porque su objetivo se centra no en la protección de los hijos a cargo sino en el tratamiento fiscal, conjunto o separado, de los cónyuges.

(11) En ocasiones el salario es sustituido por prestaciones de la Seguridad Social (desempleo, pensiones, etc.); la familia también puede recibir rentas de capital. Sin embargo, en el presente artículo nos referimos al tipo más común de familia, que sólo obtiene rentas salariales.

(12) Existen excepciones: Por ejemplo, el «plus familiar» era una especie de «salario familiar». En cuanto a las cuotas de Seguridad Social, en todos los países de la OCDE, salvo en cuatro, el importe de dichas cuotas no depende de la dimensión de la familia del asegurado; por el contrario, en Dinamarca, Finlandia y Noruega son mayores para las personas con cargas familiares; y en Suiza, menores.

(13) Como ya hemos visto, existen otros muchos medios de realizar la «compensación pública de las cargas familiares», tanto recurriendo a técnicas «negativas» (v. gr., reducción en el precio de ciertos servicios a los menores de edad o a las familias con cierto número de hijos) como «positivas» (v. gr., prestaciones en servicios). A todos ellos podría añadirse uno de carácter general pero de marcada incidencia sobre las familias, en especial las de rentas modestas, consistente en subvencionar (o bien eximir de impuestos) determinados productos considerados de primera necesidad.

(14) Análogamente, existe también en el seno de la Seguridad Social una tensión entre «horizontalidad» y «verticalidad» en materia de prestaciones en dinero. Así, algunos sistemas consideran prioritaria la proporcionalidad entre las rentas de activo y de pasivo de los trabajadores (y relegan el llamado «mínimo social» al ámbito de la asistencia social de carácter discrecional), mientras que otros sistemas anteponen el reconocimiento de una renta de subsistencia para todos los ciudadanos y dejan como fin secundario la consecución de una equivalencia relativa entre salarios y prestaciones sociales.

(15) La búsqueda de ejemplos tomados de la realidad nos impide considerar otros posibles planteamientos, como el impuesto negativo sobre la renta, sobre el cual la experiencia es prácticamente nula.

(16) No debe olvidarse, en ningún caso, que nos movemos en el ámbito de la OCDE, es decir, considerando únicamente países capitalistas desarrollados. Sin embargo, son bastante considerables las diferencias entre ellos en esta materia (desde posiciones acentualmente «liberales» a otras de «corte socialdemócrata»).

(17) Vid. E. GONZÁLEZ-SANCHO, «Acciones en el ámbito...», cit. en nota 9, páginas 224 y ss.