

EL FACTOR FISCAL COMO ELEMENTO DE DISCRIMINACIÓN PARA MUJERES Y PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES

Propuesta metodológica para su estudio*

Juan Manuel ORTEGA MALDONADO**

Un estudio que pretenda determinar la influencia que el sistema fiscal tiene sobre las mujeres y los discapacitados en materia laboral debe partir de la hipótesis de que la imposición no es neutral hacia esos colectivos, o dicho de otra manera, que los impuestos del sistema fiscal mexicano tratan, en algunos aspectos, de manera sesgada a hombres, mujeres y discapacitados.

Esta hipótesis, que hasta hoy no ha sido abordada en nuestro país, constituiría el eje central de una investigación seria: cada figura impositiva, especialmente la del impuesto sobre la renta, debería ser analizada con el fin de determinar si incide de manera distinta sobre los hombres, las mujeres y los discapacitados. Para ello sería necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos que constituirían una metodología inicial:

1) Se deberían utilizar como herramientas las estadísticas fiscales publicadas, tanto las referentes al sistema fiscal mexicano aportadas por el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como las de organismos internacionales, en especial la OCDE.

La hipótesis antes descrita tiene un claro respaldo si se toma en cuenta que si bien en estos últimos años ha aumentado la oferta laboral femenina, las de-

* Presentado en el Congreso Internacional de Derecho Social, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, febrero de 2006.

** Profesor-investigador de tiempo completo en la UAEM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



sigualdades laborales entre mujeres, hombres y personas con capacidades diferentes continúan sin resolverse.

Las tasas de desempleo femenino y de discapacitados continúan siendo superiores al desempleo masculino; el empleo femenino y de discapacitados se sigue considerando como atípico; la discriminación salarial entre mujeres, hombres y discapacitados persiste, y según muestran algunas estadísticas, no se reduce de forma acompasada al mayor nivel de capacitación profesional de los discapacitados, y especialmente de las mujeres.

Es decir que el estándar “normal” de incorporación al mercado de trabajo sigue siendo el masculino, aunque el “empleo atípico” se va extendiendo también entre jóvenes y otros colectivos, como efecto de la globalización y de la mayor precariedad laboral.

2) Por otro lado, es importante tomar en cuenta que los gobiernos diseñan sus políticas públicas para incidir en un mejor uso de los recursos, sirviéndose para ello de la política de empleo, de la política social y de la política fiscal, armonizadas conjuntamente a través de la política presupuestaria.

Pues bien, la política social en México se ha venido realizando en buena parte vía impositiva, de ahí la importancia de empezar a tener en cuenta el efecto que tienen los impuestos sobre las condiciones de vida de mujeres, hombres y personas con capacidades diferentes.

3) Un estudio sobre este tema necesariamente debe arrancar del nivel constitucional. En efecto, no puede pasar inadvertido el contenido del artículo 1o. de la carta fundamental, que establece: “*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”.

Asimismo, el capítulo primero del título I de la Constitución federal recoge otros derechos fundamentales, entre los que debemos destacar el derecho a la salud, a elegir residencia y a circular, el derecho de asociación, a la educación, a la propiedad privada, al trabajo, protección de la familia, progreso social y económico, seguridad social, derechos económicos y sociales de los trabajadores, protección de la salud, acceso a la cultura, y el derecho a la vivienda. En este sentido, resulta necesario que los poderes públicos se comprometan a promover condiciones adecuadas para que las personas con discapacidad puedan acceder a la realidad y efectividad de estos derechos reconocidos por la Constitución.

De esta forma, de acuerdo con el artículo 1o. del texto constitucional, se prevé la existencia de una situación de desigualdad con respecto a las mujeres y a las personas con discapacidad, al establecerse de forma expresa el mandato de una atención especializada, instando a los poderes públicos a la adopción de medidas de discriminación positiva justificadas y proporcionadas que promuevan las condiciones para la plena integración de estas personas en el entorno económico, social, político, cultural y laboral del que estamos hablando.

En la medida en que estamos analizando los principios constitucionales en el marco de la fiscalidad de las mujeres y de las persona con discapacidad, resulta necesario mencionar el deber constitucional establecido en el artículo 31, fracción IV, según el cual, “son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Respecto de la capacidad contributiva de una mujer o de una persona con discapacidad, es importante que los poderes públicos presten una atención especializada a estos colectivos mediante la adopción de una política fiscal que reconozca su menor capacidad contributiva, ya que resulta obvio (por lo menos tratándose de los discapacitados) que toda discapacidad conlleva necesariamente la asunción de un costoso nivel de gastos (sanitarios, obras de adecuación de vivienda, vehículos adaptados, cuidadores, medicamentos, etcétera) para su desenvolvimiento digno y adecuado, en el que puedan ser efectivos los derechos fundamentales anteriormente mencionados. Esta ausencia de capacidad contributiva también debe tenerse en cuenta por parte de los poderes públicos respecto de aquellas personas que conviven con las personas con discapacidad o entidades que, por mandato legal expreso, deben realizar determinadas inversiones en relación con las personas con discapacidad (crear empleos, realizar obras de infraestructura o de acceso, etcétera).

En conclusión, el deber de los poderes públicos de promover condiciones para que los derechos fundamentales reconocidos sean reales y efectivos mediante una atención especializada justifica la adopción de todas las medidas tendentes a paliar estas situaciones de discriminación por razón de género y de discapacidad de un contribuyente, siendo el ámbito tributario uno de los susceptibles de influir en dichas condiciones mediante la adopción de beneficios fiscales para este colectivo.

Esto es tan cierto en la medida en que los derechos fundamentales no incluyen únicamente derechos subjetivos en defensa de tales individuos del Estado mexicano, sino también derechos positivos por parte de este último, pues no debemos perder de vista que cuando se habla del Estado de derecho, quiere significarse no sólo la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por este derecho fundamental, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de este derecho, y los valores que representa. En este sentido, el ámbito tributario no es más que uno de los sectores en los que los poderes públicos deben actuar para lograr la plena integración social, laboral y educativa de las mujeres y de las personas con discapacidad.

4) Reconocer que actualmente no existe un régimen fiscal especial para las mujeres y las personas en situaciones de discapacidad. Las medidas tributarias introducidas hasta el momento, aunque denotan cierto interés del legislador por paliar los obstáculos que conlleva toda discapacidad a los efectos de lograr una integración plena en todos los aspectos de la vida, se incorporan en la normativa reguladora de cada uno de los tributos, existiendo, por tanto, una clara dispersión normativa en este sentido.

5) Que será preciso establecer un concepto tributario de persona con discapacidad y de las mujeres a las que se pretenda apoyar fiscalmente, pues es claro que no cualquier nivel de discapacidad amerita un trato fiscal privilegiado ni tampoco que todas las mujeres, por el hecho de serlo, necesitan apoyos de esta naturaleza. Estos conceptos naturalmente tropezarán con algunas dificultades que será preciso salvar.

6) La falta de estadísticas fiscales desagregadas por sexo y capacidades (o mejor dicho, discapacidades) no favorece una investigación de esta naturaleza, aunque los pocos datos existentes hasta la fecha ponen ya en evidencia la desigual incidencia que el impuesto sobre la renta tiene sobre las mujeres, los discapacitados y los hombres.

7) La unidad contributiva en el impuesto sobre la renta es mixto, en el sentido de que, por un lado, los ingresos provenientes de sueldos y salarios son de carácter personal y los provenientes del capital pueden acumularse (opción que establece la propia legislación fiscal), y con ello se da una discriminación indirecta de género, pues cuando se ejerce esta opción, en muchos casos es el resultado de decisiones familiares que afectan a quien actúa como segundo receptor(a) y que en la mayoría de las ocasiones son mujeres o discapacitados.

Este planteamiento del impuesto sobre la renta conlleva un tratamiento fiscal doblemente discriminatorio, por tipo de familia y por estado civil.

8) También será preciso preguntarse y responder a las siguientes preguntas: ¿por qué las familias biparentales tienen más deducciones que las familias monoparentales?, ¿por qué las familias tradicionales —unidas en matrimonio— tienen beneficios fiscales no contemplados para las uniones de hecho?, ¿por qué las personas con discapacidad no tienen más deducciones que las personas sin estos impedimentos?

Por todo ello se puede afirmar, provisionalmente, que de forma indirecta se está obstaculizando la incorporación de las mujeres —sobre todo las casadas— y de los discapacitados al mercado laboral.

La mayoría de las declaraciones de impuesto sobre la renta son por sueldos y salarios derivados de una relación laboral. Si tenemos en cuenta las condiciones de participación de las mujeres y los discapacitados en el mercado de trabajo, podremos hacernos una idea del escaso protagonismo de estos colectivos en la recaudación fiscal por esta vía.

9) La relación entre la distribución asimétrica de los salarios y los tipos impositivos del impuesto sobre la renta ofrece una contundente lectura de la discriminación existente para las mujeres y los discapacitados, al poner de relieve, por una parte, el hecho de que estos grupos reciben proporcionalmente menor nivel de salario que los hombres, y por otra, que se concentran en torno a los niveles más bajos de salarios y por lo tanto en los tramos iniciales de la escala del impuesto sobre la renta; de ahí que cualquier modificación que se produzca en estos tramos los afectará en mayor medida, y una disminución de las tarifas mínimas mejorará —al menos teóricamente— la renta neta disponible de un gran número de ellos.

De forma inversa, los niveles de salario más elevados son mayoritariamente masculinos, aunque la mayor concentración salarial masculina se encuentra en los niveles intermedios, por lo que parece que cualquier reducción de los tipos impositivos superiores beneficiará en mayor medida a los hombres, como perceptores de los mayores niveles de rentas.

Por eso no es de extrañar que pueda anunciarse, sin mucha profundidad, que para incorporar de manera efectiva a las mujeres y discapacitados al mercado de trabajo es preciso hacer una distribución del uso del tiempo y de las responsabilidades familiares realmente equitativa, y para ello será necesario asumir el coste del cuidado de los discapacitados, o de los hijos en el caso de las mujeres con hijos, a otras personas, facilitando el apoyo público suficien-

te. El camino para conseguirlo pasa por reforzar los gastos sociales en vez de los fiscales.

10) Por otra parte, en términos generales y estrictamente comparativos, sería recomendable que una investigación a fondo del tema pase por exponer los beneficios e incentivos fiscales existentes y regulados por las normas tributarias de algunos de los países de nuestro entorno, cuyos poderes públicos velan por la plena integración de las mujeres y de las personas con discapacidad. Este análisis de derecho comparado permitiría realizar una valoración de nuestro ordenamiento tributario en relación con el existente en otros países, identificando posibles áreas de mejora para futuras iniciativas de reforma en nuestro país.

11) Al mismo tiempo, hay que destacar que en nuestro país, al constituirse como una Federación, existe una potestad concurrente entre este nivel competencial, las entidades federativas y los municipios en algunas parcelas fiscales. En este sentido, una investigación sobre este tópico deberá también exponer el tratamiento fiscal aplicable a las mujeres y discapacitados por la normativa estatal y municipal, independientemente de la legislación federal.

12) Aunado a ello, no puede olvidarse que los incentivos, beneficios o estímulos fiscales para estos grupos sociales no sólo deben incidir en ellos para mejorar sus oportunidades laborales, sino también sobre los patrones, que son, en última instancia, quienes los contratarán si existen incentivos económicos suficientes para ello. Muestra de esto puede observarse al analizar el artículo 222 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que textualmente indica:

El patrón que contrate a personas que padezcan discapacidad motriz y que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o silla de ruedas; mental; auditiva o de lenguaje en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal, o tratándose de invidentes, podrá deducir de sus ingresos, un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estos trabajadores retenido y enterado conforme al capítulo I del título IV de esta Ley, siempre y cuando el patrón esté cumpliendo respecto de dichos trabajadores con la obligación contenida en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social y además obtenga del Instituto Mexicano del Seguro Social el certificado de discapacidad del trabajador.

13) Por último, en un eventual trabajo se realizaría una valoración de la normativa tributaria actual aplicable a las mujeres y a las personas con alguna discapacidad, y se efectuaría un análisis en el que se propondrían posibles re-

formas en los diferentes tributos que integran el sistema fiscal mexicano con la finalidad de favorecer la plena integración de las mujeres y de las personas con capacidades diferentes, paliar los obstáculos y la discriminación de género, o que una discapacidad conlleve a incentivar la efectividad del ejercicio de sus derechos fundamentales. 