

AL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Asunto: Propuesta para la consideración de la menor capacidad económica que tienen las personas con discapacidad

En primer lugar, se hace necesario poner de manifiesto que la **menor capacidad económica que tiene la discapacidad ha de tener continuidad y reflejo en el sistema tributario, de acuerdo a las circunstancias especiales que presenta la propia discapacidad, y teniendo en consideración las características de cada uno de los impuestos.**

Esto sería lo único coherente con el principio de capacidad económica como fundamento del sistema tributario y con lo regulado en el artículo 2.1 de la Ley General Tributaria, respecto de la adecuación de esa capacidad económica a otros principios constitucionales, con el objetivo de lograr la plena integración de la persona con discapacidad en el entramado social, colocándola en posiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos.

Además, cumplir con el nuevo modelo inclusivo de la Convención de la ONU requiere favorecer la integración de las personas con discapacidad en la sociedad, para lo que debe minorarse cualquier barrera fiscal que se lo impida, haciendo accesible su obtención de bienes, derechos y servicios que lo incorporen a la realidad social y económica.

Las personas con discapacidad en España configuran un sector relevante desde el punto de vista demográfico y al que los poderes públicos han de prestar especial atención a la hora de adoptar medidas legislativas pues así lo impone nuestra Constitución.

De manera específica, el artículo 49 establece que los poderes públicos tendrán que realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, debiendo ampararlas especialmente para el disfrute de los derechos que se regulan en nuestra Carta Magna.

Con un carácter más general, el artículo 31 de la Constitución impone que se tenga en cuenta la capacidad económica para lograr un sistema tributario justo. En la mayoría de nuestros impuestos, tanto directos como indirectos, existen medidas que se adaptan a la menor capacidad económica de las personas con discapacidad y de sus familiares. Esta desigualdad

no supone discriminación alguna pues está fundamentada en datos objetivos como más adelante señalaremos.

Este esfuerzo se ha visto reflejado muy especialmente en la política fiscal, en la cual, desde hace tiempo, se viene teniendo en cuenta, a la hora de incorporar y modificar medidas de índole tributaria, **la menor capacidad económica, y por tanto contributiva - que es la variable fundamental sobre la que ha de girar la política fiscal-, de las personas con discapacidad.**

El **conocimiento del sobreesfuerzo económico que las personas con discapacidad y sus familias realizan** es un elemento necesario a seguir de cerca por parte de la política fiscal (inclusión, empleo, movilidad, formación...).

Por ello, simplemente, el sistema tributario no puede dejar de tomar en consideración la menor **capacidad económica** de las personas con discapacidad. Al mismo tiempo, debe tener en cuenta la llamada función extrafiscal del tributo, reconocida en el artículo 2.1, segundo párrafo, de la Ley General Tributaria con el objetivo de **lograr la plena integración de la persona con discapacidad en el entramado social**, colocándola en posiciones de igualdad como ordena el artículo 49 de nuestra Constitución.

Efectivamente, la capacidad contributiva de las personas con discapacidad requiere considerar una serie de cuestiones y, principalmente, lo que se ha denominado “**efecto sobrecoste**”, o sea, el hecho de que las personas con discapacidad asumen unos costes extraordinarios en su vida diaria, lo que disminuye su calidad de vida más allá de la discapacidad que padecen.

De este modo, y tal y como veremos más adelante, existen estudios que demuestran ese sobrecoste diferencial que, de alguna manera, una menor carga tributaria sobre la persona discapacitada tiene que compensar.

En cualquier caso, es fundamental tener en consideración que, al ser dichos estudios antiguos, las cifras están desfasadas, de manera que si se realizara un estudio en este momento no cabe duda de que la desigualdad resultante sería mucho mayor.

A ello habría que añadir que **las oportunidades laborales de las personas con discapacidad son más reducidas**, lo que suele traducirse en unos ingresos promedio menores.

Pero no solamente esto. Es importante, también, tener en consideración el elevado nivel de desempleo al que se enfrenta la población discapacitada, de manera que, si no se incorporan Políticas Públicas para eliminar o, al menos, reducir la falta de acceso o las grandes dificultades de acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, se estaría incumpliendo el principio inclusivo, propio de la Convención de la ONU de 2006.

En este sentido, y aunque la determinación cuantitativa precisa del “efecto sobre coste” no es fácil por la pluralidad de formas de discapacidad y la distinta intensidad de la afectación dentro de cada una de ellas, la Universidad Carlos III de Madrid ha cuantificado la menor capacidad económica producida por los gastos necesarios para atender la discapacidad en el “*Estudio del agravio comparativo económico de las personas con discapacidad*”, Jiménez Lara y Huete García, 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad - en el que se establece que las personas con discapacidad y sus familias deben hacer frente a un gasto extraordinario como consecuencia de su discapacidad.

Así, el gasto monetario directo mensual por hogar ocasionado por la discapacidad en los hogares que declaran gasto por ese motivo asciende, de acuerdo con la información proporcionada por la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD) 2008, y resultando evidente que el mismo ha de actualizarse, a 2.874 euros. Dicha cantidad supone el 9 por ciento del gasto anual medio por hogar, cifrado para 2007 por la Encuesta de Presupuestos Familiares en 31.953 euros.

Más recientemente, en un informe de la Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo (Plena Inclusión, antes FEAPS), “*El sobreesfuerzo económico que la discapacidad intelectual o del desarrollo ocasiona en la familia en España 2014*”, se realizó un análisis de los costes y del sobreesfuerzo económico que han de asumir las familias, en términos de tiempo, dinero y recursos, para que las personas con discapacidad puedan desenvolverse en su día a día, y desarrollar su proyecto de vida dignamente.

En este sentido, en el “*Estudio del agravio comparativo económico de las personas con discapacidad*” anteriormente citado, se establece que las personas con discapacidad se enfrentan a **costes adicionales que se derivan de su situación**. Estos costes pueden adoptar la forma de **gastos suplementarios en la adquisición de los bienes y servicios generales** (por ejemplo, tener que gastar más en transporte por necesitar un taxi adaptado para los desplazamientos), o de **gastos en bienes y servicios específicamente relacionados con la discapacidad**, tales como las ayudas técnicas y productos de apoyo,

las adaptaciones del hogar dirigidas a mejorar su accesibilidad o la contratación de asistencia personal.

A mayor abundamiento, se hace inevitable apuntar que la pandemia ha demostrado, también, que las personas con discapacidad sufren comparativamente más efectos, como el del aislamiento social, y que necesitan medios materiales y humanos novedosos que favorezcan su accesibilidad y sociabilidad; lo cual conlleva la necesidad de mejorar la tributación de las herramientas de accesibilidad y contacto con el exterior.

En el informe referido anteriormente se concluye que, entre los **conceptos principales de gasto motivado por discapacidad** citados por los hogares, destacan los relacionados con la **autonomía personal** y con el **cuidado de la salud**. Las ayudas técnicas, las adaptaciones y los gastos para sufragar la asistencia personal, en conjunto, y los tratamientos médicos, terapéuticos, habilitadores y rehabilitadores, por una parte, y los fármacos, por otra, constituyen las partidas principales de gasto. También es significativo el gasto asociado al transporte y desplazamiento, a la adquisición de ropa y útiles personales de uso común, al equipamiento y suministros del hogar y a la adquisición y adecuación de la vivienda.

De esta manera, el sobreesfuerzo realizado por las **familias**, que siguen asumiendo un **papel crucial en la calidad de vida de las personas con discapacidad**, tiene su fundamento, entre otras, en las siguientes razones:

- **Menores ingresos de las personas con discapacidad**, que tienen que dedicar un tiempo extra a atender sus necesidades y ven limitadas sus posibilidades de obtención de empleo y de generación de ingresos. Por ello, la renta de las personas con discapacidad suele encontrarse por debajo de la renta media del conjunto de la población.
- **Costes específicos derivados de la propia discapacidad**. Existe un aumento de los costes en farmacia, transporte, ocio, cuidados, que puede alcanzar los 2.609 euros en aquellas personas con mayores necesidades de apoyo, tal y como se analizó en el Informe de Plena Inclusión (antes FEAPS).
- **Establecimiento del copago de servicios sociales**. Establecido en algunas comunidades autónomas en aplicación de la Ley de Autonomía Personal.
- **Mayores costes sanitarios y médicos**, dada, en general, su mayor morbilidad.

- **Costes necesarios para lograr que sean accesibles de manera universal**, tales como herramientas, aplicaciones, instalaciones, etc. que están pensadas para su uso general, pero requieren de una adaptación para su acceso por parte de las personas con discapacidad.

Este sobreesfuerzo –año a año–, incide en la **pérdida de capacidad adquisitiva**, ocasionando una situación de empobrecimiento que en muchos casos pone en grave riesgo de exclusión social a muchas de estas familias, lo que impide que las propias personas con discapacidad y sus familias puedan desarrollar un proyecto de vida digno.

En este contexto, en el Informe de Plena Inclusión (antes FEAPS), se concluyó que una familia con discapacidad intelectual soporta un sobreesfuerzo económico anual, sin considerar los costes de oportunidad para las familias, que excede de 24.000 euros, lo que supera el salario medio en España (104,5 por ciento del salario medio anual en 2013, situado en 22.970 euros).

A mayor abundamiento, también se cuantificó que el sobreesfuerzo ascendía a 47.129 euros, en el caso de las **familias que viven en su domicilio con personas que tienen mayor nivel de dependencia**, y que tienen, por tanto, mayor necesidad de apoyo.

Y es que resulta evidente que dicha situación se vuelve mucho más crítica cuando nos encontramos ante la **necesidad de obtener ayuda de una tercera persona, o ante una gran invalidez o gran dependencia**.

En esta misma línea, el “*Estudio sobre el agravio comparativo económico de las personas con discapacidad de la Ciudad de Barcelona*”, de Octubre de 2019, ha intentado evaluar el sobreesfuerzo económico que origina la discapacidad, señalando que el agravio comparativo - en términos absolutos de agravio económico total -, que soportan las personas con discapacidad, oscila entre los 16.000 y 95.000 euros anuales, no siendo este un valor estable, puesto que cambia en función del tipo de discapacidad y la severidad de la misma.

Para obtener el sobre coste medio que deben soportar las personas con discapacidad, ponderaron los valores obtenidos para cada discapacidad, de tal manera que determinan que el coste medio por la discapacidad es de 36.785,46 euros, para las personas de 65 años o más, y de 41.203,54 euros, para las personas de 6 a 64 años.

En dicho estudio se concluye que, a pesar de que existen ayudas o contraprestaciones por parte de las diversas administraciones para contrarrestar esta situación de desigualdad, en la actualidad éstas no son suficientes y están muy alejadas de poder cubrir el sobre coste que comporta la discapacidad.

En este punto, llama la atención que el sobre coste medio calculado en este informe, de fecha anterior, sea inferior al sobreesfuerzo económico calculado por el Informe de Plena Inclusión (antes FEAPS), y es que es necesario tener en consideración que, tal y como hemos apuntado, el Informe de Plena Inclusión (antes FEAPS) no computó los costes de oportunidad para las familias.

Sin embargo, este coste de oportunidad es muy relevante, ya que a partir de los datos de la EDAD 2008 puede estimarse que **el ingreso anual medio de los hogares en los que residen personas con discapacidad es, aproximadamente, un 25 por ciento inferior** al de los hogares en los que no residen personas con discapacidad, de manera que, como promedio, los hogares en los que viven personas con discapacidad ingresan anualmente 5.842 euros menos que el resto de los hogares.

Así, y como se recoge en el *“Estudio del agravio comparativo económico de las personas con discapacidad”*, las personas con discapacidad, para dar adecuada cobertura a las necesidades de apoyo y cuidados derivadas de su situación, suelen acudir al **cuidado familiar no retribuido**.

De acuerdo con los datos de la EDAD, más de un millón y medio de personas con discapacidad reciben diariamente cuidados personales, proporcionados en la gran mayoría de los casos (más del 85 por ciento) por sus propios familiares, pudiendo estimarse el número total de horas de cuidados familiares prestadas anualmente a las personas con discapacidad en unos 5.600 millones - el equivalente a 3,1 millones de puestos de trabajo a jornada completa.

Por ello, una parte importante de los costes adicionales que se derivan de la discapacidad no tienen una expresión monetaria directa, y es que resulta evidente que los familiares que prestan esos cuidados soportan un importante **coste de oportunidad**, pues el tiempo que ocupan en atender a sus familiares con discapacidad no pueden dedicarlo a otras actividades que podrían contribuir a elevar el ingreso actual del hogar, si ese tiempo se dedicara a realizar una actividad laboral retribuida.

En relación con dicho coste de oportunidad de las familias, en el citado “*Estudio sobre el agravio comparativo económico de las personas con discapacidad de la Ciudad de Barcelona*”, de Octubre de 2019, se desarrollan las consecuencias para estas personas que adoptan el rol de cuidadores informales.

Por último, hay que citar también el estudio¹ elaborado por Francisco Javier Braña Pino y José Ignacio ANTÓN PÉREZ, de la Universidad de Salamanca, “*Pobreza, discapacidad y dependencia en España*”, que estima porcentajes de coste de la discapacidad de entre el 40 y 70 por ciento de la renta del hogar, según el tipo de discapacidad padecida, sin tener en cuenta correcciones de renta.

En virtud de lo expuesto, resulta imprescindible considerar, en todos los órdenes regulatorios, los gastos de cualquier naturaleza en que incurren estas personas y sus familias, ya que, de no ser así, contribuiríamos a mantener una profunda situación de desigualdad, que coloca a estas personas en una posición económica inferior al resto.

Dicho grupo social no puede participar en la economía general si no tiene suficientes ingresos y está demostrado que **una sociedad inclusiva necesita que todas las personas participen de ella**, siendo necesario una mejora de su situación económica, para poder, así, **optar a una vida independiente en igualdad de oportunidades.**

Recordemos que apostar por una sociedad inclusiva es una exigencia de la Convención de la ONU a la que el Gobierno se ha comprometido, tal y como demuestra la reciente reforma del Código Civil y de Leyes conexas, Ley 8/2021, de 2 de junio.

Por ello, sería muy importante que se adoptaran medidas para la **inclusión** de las personas con discapacidad en la sociedad, ya que que dicho colectivo se encuentra, entre otras, con las siguientes **barreras fundamentales**:

- **Participación en la cultura**, por lo que han de promoverse los recursos de apoyo necesarios.

Para ello, podría darse la misma consideración que se contempla en el artículo 91. Dos.1 2º de la Ley del IVA a aquellos **aparatos e instrumentos que hagan**

¹ PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 129, 2011. ISSN: 0210-9107. «ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA DEPENDENCIA»

accesible y que, por tanto, posibilitan la lectura de libros, periódicos y revistas por parte de las personas con deficiencia visual y auditiva, tales como lupas electrónicas, reproductores o lectores, entre otros.

- **Acceso a la vivienda**, urgiendo medidas que permitan que puedan entrar y salir en igualdad de condiciones que sus vecinos de sus hogares, con un desenvolvimiento digno, accesible y adecuado.

A título de ejemplo, dentro de la política de inserción de las personas con discapacidad, sería deseable la **reintroducción de la deducción de adaptación y adecuación de la vivienda habitual para aquellos casos en que los contribuyentes, o las personas que convivan con él, sean personas con discapacidad**.

- **Movilidad**, siendo esta una de las cuestiones claves de la vida diaria a la que han de hacer frente, por lo que su impulso sería fundamental para la integración de las personas con discapacidad en la sociedad, lo cual supone replantearse la estructura de tipos de gravamen del IVA.
- **Educación**, que se configura como un pilar básico para preparar a las personas con discapacidad para su **inserción en el mercado laboral**.
- **Ámbito laboral**, siendo prioritario una consideración transversal para favorecer la integración socio-laboral de las personas con discapacidad.

Para ello, la introducción de una **deducción para incentivar las obras de adecuación de los puestos de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad** supondría un incentivo adecuado para coadyuvar a los empresarios a adaptar sus instalaciones comunes y los puestos de trabajo a las situaciones de discapacidad de sus trabajadores.

- **Ámbito sanitario**, ya que las personas con discapacidad tienen mayores costes médicos, farmacéuticos y sanitarios que la población normal y que, además, precisan de herramientas, instrumentos, mobiliario, etc. sanitario o de adaptación médica que solo les sirve a ellos, lo cual debe integrarse en un tratamiento específico del IVA.

A mayor abundamiento, también hay que considerar que este colectivo sufre dificultades complementarias en el uso de productos habituales, por lo que se hace necesario **estimular una mayor oferta inclusiva, con criterios de accesibilidad**.

Precisamente en el estudio *El mercado potencial de las personas con discapacidad en España: Oportunidades para la creación de valor compartido*, realizado en el año 2015 por la Fundación Once en colaboración con Esade Business School y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi), se concluyó que: “*Las personas con discapacidad suponen para las empresas una oportunidad real de negocio si atienden sus necesidades con una oferta de productos y servicios diseñados con criterios de accesibilidad universal y diseño para todos.*”

Esto sería posible con la inclusión, dentro de la definición de la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, de la consideración como **actividad de innovación tecnológica de cualquier avance tecnológico que permita mejorar la utilización y accesibilidad de productos por parte de personas con discapacidad**.

De la misma manera, y como las personas con discapacidad tienen que hacer frente a la **adquisición de productos que les resultan imprescindibles como complemento de la deficiencia/discapacidad de la persona**, habría que valorar incentivar dichas adquisiciones.

Así, no puede obviarse que las personas en situación de discapacidad necesitan aumentar su poder adquisitivo e integrarse en la sociedad, para lo cual **el papel de la fiscalidad se hace crucial**.

Por todas estas razones, a lo largo de estos últimos años, la discapacidad se viene configurando como una de las situaciones a las que el legislador ha prestado atención, por entender que requieren de mayor protección.

Y es que la relevancia de la discapacidad es fundamental en sociedades maduras, envejecidas y con larga esperanza de vida como es la española, por lo que **la fiscalidad tiene la oportunidad de mostrar su lado más justo o equitativo**.

El legislador ha dado prueba de su marcado interés por realizar políticas fiscales que contemplen a las personas con discapacidad de manera más favorable, y ello en

cumplimiento de lo previsto en el artículo 49 de nuestro Texto Constitucional, que es la base para las políticas que han de emprender las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra sin duda la Administración Tributaria.

No obstante lo anterior, hay que señalar que si bien en las últimas legislaturas se ha mejorado de manera notable la situación de la fiscalidad de las personas con discapacidad, **es necesario que esa menor capacidad económica de la que disponen las personas con discapacidad tenga continuidad y reflejo en el sistema tributario.**

Por ello, el **Derecho Fiscal de la Discapacidad** debe desarrollarse desde los principios del Derecho de la Discapacidad, modelando los objetivos fiscales de suficiencia y crecimiento económico con los de equidad y justicia social, adecuados a la **afectación de la capacidad económica contributiva que produce la discapacidad.**

La cuestión es que la falta de fundamentación unitaria produce resultados parciales y avances irregulares o fracasos como el del régimen fiscal del patrimonio protegido de las personas con discapacidad, cuya reforma resulta prioritaria, por lo que sería muy conveniente incluir dicha fundamentación en los resultados del Informe de ese Comité de Expertos.

Lo importante, en definitiva, es admitir que el Derecho Fiscal contemporáneo sirve no solo a la suficiencia y al crecimiento económico sino también a la **equidad** y la **justicia social**. A partir de aquí, discapacidad y fiscalidad no tendrán ninguna dificultad para entenderse.

Para ello, el sistema fiscal -desde la perspectiva de la discapacidad - también debería tener en cuenta el **tratamiento tributario del círculo de asistencia general y de apoyo a las personas con discapacidad**, concretamente:

- A las entidades de asistencia y defensa a las personas con discapacidad.
- Al mecenazgo, como fórmula de financiación de las anteriores.

A nuestro juicio, además, la fiscalidad de la discapacidad debe entenderse en un sentido amplio -no necesariamente ligado a los beneficios fiscales en los diversos tributos-, sino también conectada con el gasto público como proveedor de recursos públicos que faciliten y favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad.

También cabe reflexionar sobre la licitud constitucional (ex artículo 49 CE) de las diferenciaciones en cuanto a la fiscalidad de las personas con discapacidad en función de su lugar de residencia, ya que, debido a la diversidad de Administraciones implicadas, se están produciendo **diferencias en función del lugar de residencia de las personas con discapacidad**, que cuentan con diversos beneficios fiscales, distintos entre sí, en función de su lugar de residencia.

En cualquier caso, no debería permitirse que la actual situación socio-económica, derivada de la pandemia, congele el progreso del Derecho Fiscal de la Discapacidad, como consecuencia de los cambios de prioridades que ya hemos visto en otras ocasiones, sino que debería ocurrir al contrario, por los efectos discapacitantes que se están observando en afectados por el coronavirus.

Por último, y aunque solo se hable del sistema tributario, resulta oportuno señalar que la Administración Tributaria no puede olvidar en la aplicación de los tributos las peculiares condiciones de la discapacidad, por lo que todos los programas informáticos de la AEAT y de las Haciendas Autonómicas y Locales tendrían que ser accesibles y tendrían que pensarse para que las personas con discapacidad puedan convertirse en “contribuyentes”.

Asimismo, cabe recomendar campañas de información y formación tributaria dirigidas en particular a personas con discapacidad y a sus organizaciones.

En definitiva, ahora más que nunca, **es necesario que los principios configuradores del sistema tributario reconozcan, transversalmente, la realidad de la discapacidad contributiva que deriva de las discapacidades físicas o psíquicas personales, como razón determinante de la existencia de una fiscalidad favorable compensatoria.**

Por ello, en tiempos de una posible reforma global del sistema tributario, sería deseable que las actuales medidas tributarias en favor de la discapacidad se consolidaran, en atención a su menor capacidad económica, y, en la medida de lo posible, se puedan implementar otras nuevas propuestas para lograr los objetivos constitucionales mencionados.

9 de julio de 2021