

EL NUEVO IMPUESTO SOBRE LA RENTA: LA UNIDAD CONTRIBUYENTE

Carlos Palao Taboada

I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento de la familia es uno de los problemas más delicados y complejos de la estructura de un impuesto sobre la renta de las personas físicas, como lo prueba, por un lado, la variedad de las soluciones que se le da en los distintos países y, por otro, los frecuentes cambios que se realizan en la regulación de dicho tratamiento dentro de cada uno de ellos, lo que denota insatisfacción con las soluciones anteriores.

Por otra parte, esta cuestión guarda evidentemente una estrecha relación con la evolución social, que en esta materia se produce de manera especialmente rápida en nuestros días. Junto al tipo tradicional de familia, la compuesta por el matrimonio y los hijos, aparecen otros y se generalizan las relaciones de convivencia no formalizadas (parejas de hecho). Al mismo tiempo, avanza decididamente la emancipación de la mujer y su incorporación al mercado de trabajo.

En contraste con la importancia de esta cuestión, su tratamiento en la nueva Ley es, como vamos a ver, uno de los aspectos más insatisfactorios de éste.

II. EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN VIGENTE

A) Evolución

Al igual que en la mayoría de los países, el sistema adoptado en España para el tratamiento de las rentas familiares fue originariamente el de acumulación de las rentas del matrimonio, inicialmente en el marido o persona que tuviese la administración de la sociedad conyugal. Ésta fue también la solución adoptada por

la Ley 44/1978, que estableció por primera vez en nuestro país un impuesto sobre la renta de las personas físicas merecedor de este nombre. Los efectos de la acumulación sobre la progresividad se atenuaban según esta Ley mediante dos mecanismos:

— Inicialmente mediante la aplicación a la deducción general de la que gozaba todo contribuyente de un coeficiente multiplicado por el número de los miembros de la unidad familiar que percibiesen rentas, con excepción de las del capital.

— Más tarde, cuando la cuestión de la acumulación ya se había planteado ante el Tribunal Constitucional, la Ley 48/1985, de 30 de diciembre, añadió la llamada "deducción variable" o "fórmula polinómica", aplicable a los rendimientos del trabajo personal cuando en la unidad familiar hubiera más de un perceptor de esta clase de rentas. Fue, sin embargo, demasiado tarde.

La STC 45/1989, de 20 de febrero, declaró inconstitucional el sistema de acumulación forzosa de las rentas familiares, basándose en el carácter de impuesto individual y no de grupo del que grava la renta de las personas físicas. La base en la Constitución de tal principio no es evidente. Naturalmente la capacidad económica es personal y, en último extremo también lo es la deuda tributaria, aunque exista solidaridad entre los miembros de la unidad familiar. Pero es evidente que esta capacidad está estrechamente conectada con el hecho de la pertenencia del individuo a la familia como unidad económica de obtención y, sobre todo, de consumo de rentas. Otra cosa es que los cambios en las relaciones familiares hicieran necesario (políticamente) el abandono del antiguo sistema. Pero la elección entre la equiparación de los individuos o de las unidades familiares es

un decisión política, que corresponde en principio al legislador. La cuestión se ilustra con el siguiente ejemplo: ¿debe equipararse A, con una renta de cinco millones y casado con B, con una renta nula, a C, con una renta también de cinco millones, pero casado con D, con una renta de otros cinco? ¿Deben C y D pagar conjuntamente el mismo impuesto que E, cuya renta es de diez millones, o que la suma de lo pagado por F y G, independientes entre sí, con un renta de cinco millones cada uno?

Es cierto que, como señaló la STC 45/1989, la puesta en común de las rentas, fundamento último de la acumulación, se hacía depender en la antigua legislación del hecho jurídico del matrimonio, sin tomar en consideración otros tipos de situaciones en las que puede existir la misma unión económica. Pero este argumento revela ya el cambio de concepción de la familia, que origina, en última instancia, el abandono del viejo sistema o a lo sumo su mantenimiento con importantes modificaciones.

La Ley 20/1989, de 28 de julio, dictada para adaptar urgentemente el Impuesto al fallo del Tribunal Constitucional, trazó las líneas maestras del nuevo sistema de tributación de la familia, que se continúan por la Ley vigente 18/1991, a saber, tributación individual como sistema general y la tributación conjunta de la unidad familiar como opción. Los efectos de la progresividad se atenuaban mediante la deducción variable.

El gravamen individual de las rentas familiares obliga a la imputación de dichas rentas a cada uno de los cónyuges y para ello la Ley 20/1989 estableció las reglas que pasarían luego a la Ley 18/1991, perdurando hasta hoy. El criterio general que preside estas reglas es atribuir las rentas del capital (ordinarias y extraordinarias) al titular del derecho del que provienen, y las de las actividades empresariales y profesionales y los rendimientos del trabajo a quien realiza la actividad que los genera. A su vez, la titularidad de los elementos patrimoniales está determinada por el régimen económico del matrimonio; por tanto, las de los bienes gananciales se atribuyen por mitad a los cónyuges. Por consiguiente, es relativamente sencillo redistribuir las rentas del capital y las empresariales y profesionales (éstas mediante la interposición de sociedades) entre los miembros de la familia y lograr de este modo los

efectos de reducción de la progresividad propios del método de tratamiento de las rentas familiares llamado *splitting*. En su forma más simple, dicho método consiste, como es sabido, en aplicar la tarifa a una base igual a la mitad de la renta conjunta del matrimonio y multiplicar la cuota resultante por 2. No es posible, en cambio, la redistribución de las rentas del trabajo, que se atribuyen en todo caso a su perceptor.

Con arreglo a las normas vigentes, la tributación individual sigue siendo el sistema general si bien puede aplicarse la tributación conjunta si todos los miembros de la unidad familiar optan por ella. En este caso, la progresividad se atenúa mediante la aplicación de una tarifa especial en la que el primer tramo es de doble anchura que el de la tarifa individual (lo que equivale al *splitting* pleno) y los restantes corresponden a una tributación intermedia entre la individual y el *splitting*.

La norma de individualización de los rendimientos del trabajo, que, a diferencia de la correspondiente a los rendimientos del capital, prescinde del régimen económico del matrimonio, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, el cual, en su sentencia 146/1994, de 9 de mayo, resolvió que tal diferencia de régimen "no produce vulneración del principio de igualdad, pues ese diferente trato deriva de la distinta naturaleza de las fuentes productoras de ambos tipos de renta, que requieren un tratamiento tributario congruente con la peculiaridad que caracteriza a cada uno de ellos". La impugnación se reiteró contra el mismo precepto de la Ley 18/1991 y el Tribunal, en su sentencia 214/1994, de 14 de julio, se remitió íntegramente a la precedente, si bien en este caso se formuló un voto particular. De no vincularse la atribución de las rentas al régimen civil del matrimonio, lo cual podría ocasionar distorsiones indeseables en éste, la solución consiste en el *splitting*. Éste fue precisamente el origen de este sistema en los Estados Unidos. Su aplicación a los rendimientos del trabajo personal los equipararía a las rentas de origen patrimonial, que, como ya hemos señalado, pueden redistribuirse entre los miembros de la unidad familiar mediante la asignación de la titularidad de las fuentes respectivas.

III. LA NUEVA LEY

A) El Informe Lagares

El Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Informe Lagares), propone (pág. 97) que el sujeto pasivo del Impuesto siga siendo el individuo, lo cual, en realidad, ya estaba decidido, como hemos visto, por el Tribunal Constitucional. Apunta, sin embargo, algunos argumentos en favor de la tributación conjunta optativa, como son el carácter de unidad económica de la familia, el hecho de que este sistema elimina los problemas de la individualización de las rentas y que disminuye el número de declaraciones, reduciendo así el coste de gestión. En consecuencia propone (recomendación núm. 6) que se adopte este sistema como optativo, que es la solución vigente.

Se plantea después (págs. 107 y sigs.) los problemas de la individualización de ingresos y de la acumulación de rentas en la unidad familiar:

— Respecto del primero propone el mantenimiento de las reglas actuales (recomendación núm. 18, pág. 117). Rechaza, por otro lado, vincular el tratamiento fiscal al régimen económico del matrimonio (pág. 118).

— En cuanto a la acumulación, la Comisión, después de pasar revista a los distintos métodos de tratamiento de las rentas conjuntas de la familia, desiste de efectuar una recomendación concreta (pág. 118), lo cual constituye, a nuestro juicio, uno de los puntos más decepcionantes del Informe. Implícitamente, no obstante, admite que alguna solución se le debe dar.

B) El tratamiento de la familia en la nueva Ley

Los elementos del sistema de tributación de la familia se encuentran en dos lugares de la nueva Ley:

— Título VI, "Tributación familiar", artículos 68 a 70, cuyo contenido corresponde al del Título VIII, "Tributación conjunta" de la Ley vigente. El cambio de rúbrica es un ejemplo del pro-

rito de la Ley por cambiar la terminología de las normas en vigor.

— Capítulo III, "Mínimo personal y familiar", artículo 40, del Título II.

a) Tributación conjunta.

1. Definición de la unidad familiar.

La definición de la unidad familiar que lleva a cabo la Ley coincide sustancialmente con la actual (art. 87, L. 18/1991). Cabe destacar como novedad que en caso de fallecimiento durante el año de algún miembro de la unidad familiar los restantes miembros de ésta podrán optar por la tributación conjunta, incluyendo las rentas del fallecido (art. 68.3) manera que no se interrumpiría el periodo impositivo.

2. Contenido de la tributación conjunta.

La Ley aplica a las rentas acumuladas en el régimen de tributación conjunta íntegramente las reglas de la tributación individual; en otros términos, la unidad familiar es tratada como un sujeto individual. Al suprimirse las deducciones a las que hacen referencia desaparecen las actuales reglas especiales (art. 92 L. 18/1991), con excepción de la que dispone la aplicación individual por cada partícipe integrado en una unidad familiar de la reducción en la base imponible de las aportaciones a mutualidades y planes de pensiones. Existen, sin embargo, ciertas especialidades en lo que se refiere a la deducción del "mínimo personal", que comentaremos a continuación. Por lo que se refiere a la deducción del "mínimo familiar" (art. 40.3), hay que entender que serán aplicables las mismas reglas que en el caso de tributación individual, y por tanto, que será deducible de la base imponible junto con el "mínimo personal" de conformidad con dichas reglas.

En cuanto al "mínimo personal", el apartado 2 del artículo 70 distingue entre los dos tipos de unidad familiar:

— Cuando se trata de la formada por el matrimonio y, en su caso, los hijos que reúnan los requisitos legales, se aplica el "mínimo personal" correspondiente a cada uno de los cónyuges con arreglo a sus circunstancias. En el caso general el importe mínimo conjunto es de

1.100.000 pesetas, o sea el doble del "mínimo personal" individual en el mismo caso.

— Para las unidades familiares monoparentales, en cambio, el importe mínimo es de 900.000, en el caso general, 1.000.000, si el padre o madre tiene más de 65 años, y 1.200.000 ó 1.500.000, si se trata de discapacitados, en función de su grado de minusvalía(1)

Es evidente, pues, que el matrimonio resulta perjudicado frente a la unidad familiar monoparental, es decir, frente a situaciones como las de separación y filiación extramatrimonial. El incremento en el mínimo personal en las unidades familiares monoparentales respecto al matrimonio podría interpretarse como un rudimentario mecanismo de atenuación de la progresividad resultante de la acumulación. Pero, de ser así, resultaría absurdo aplicarlo precisamente a las unidades familiares monoparentales, en las cuales sólo existirá, en la inmensa mayoría de los casos, un único perceptor de rentas, y no a las basadas en el matrimonio, en las que frecuentemente habrá dos perceptores. En este último supuesto, la acumulación no tiene increíblemente paliativo alguno, salvo el caso poco relevante de que la renta del segundo perceptor sea inferior a las 550.000 pesetas de su mínimo personal.

En el supuesto de que sólo uno de los cónyuges obtenga rentas, la aplicación de la deducción personal por el no perceptor implica una cierta atenuación de la progresividad, que será mayor o menor que la resultante del splitting pleno dependiendo de la cuantía de la renta del cónyuge perceptor. Cuando ambos cónyuges obtienen rentas, la tributación separada será preferible, como ya hemos dicho, siempre que la segunda renta sea superior al mínimo personal. En vista de ello, la equiparación de la deducción de los cónyuges por este concepto no es suficiente, contra lo que afirma la Comisión Lagares (pág. 106 del Informe), para inducirlos a la declaración conjunta. El sistema resulta especialmente injusto si se recuerda que las rentas del trabajo, que constituyen en torno al 80 por 100 de la base imponible agregada, no pueden ser objeto de una redistribución entre los miembros de la familia.

Resulta, por tanto, plenamente justificada la crítica del Consejo Económico y Social, en su dictamen de 20 de abril de 1989 sobre el Ante-

proyecto de Ley, al artículo 70 de éste, cuando afirma que su apartado 2 "vacía de contenido el sistema de tributación conjunta, dejando prácticamente su aplicación para las familias monoparentales, por lo que propone que se mejore el tratamiento dado a este sistema y se permita así la posibilidad real de optar por la tributación individual o por la conjunta". Añade, con razón, lo siguiente: "Asimismo, con objeto de evitar confusiones convendría precisar mejor la referencia implícita al mínimo vital personal y familiar en los casos de tributación conjunta".

Podría incluso, a nuestro juicio, cuestionarse la constitucionalidad del sistema de tratamiento de la familia diseñado por la Ley, en la medida en que discrimina negativamente al matrimonio, que, en principio, parece el tipo de familia que el artículo 39.1 CE ordena en primer término proteger social, económica y jurídicamente.

En vista de las anteriores observaciones resulta sorprendente que la Memoria del P.L. (pág. 39 y sig.) no contenga la más mínima justificación de la solución propuesta, limitándose a una invocación retórica del artículo 39.1 CE, posiblemente violado por dicha solución, y a justificar el establecimiento de sistema de tributación conjunta con una mención del "deseo del Gobierno de reducir el número de declaraciones y del peso indudable de una tradición histórica consolidada en el impuesto". Como hemos visto, el objetivo señalado es difícil que se consiga con la regulación proyectada. Por otra parte, la afirmación de la Memoria de que en el nuevo sistema "el beneficio no se logra ahora por medio de una tarifa especial, sino a través de unos mínimos familiares y personales", no es exacto, como sabemos, por lo que se refiere a las unidades familiares basadas en el matrimonio.

Puede decirse, por tanto, que uno de los aspectos básicos de la tributación de la familia como es el tratamiento de las rentas del matrimonio está clamorosamente ausente de la Ley. Es posible que el Gobierno temiera que un régimen favorecedor de las rentas del matrimonio provocase críticas basadas en la discriminación de otras formas de convivencia, especialmente de las llamadas "parejas de hecho", cada vez más generalizadas en la sociedad española. Se trataría de la discriminación inversa de la sancionada por la STC 45/1989. La cues-

ción plantea evidentemente problemas muy delicados de política social y familiar. Sin embargo, el reconocimiento de dichas situaciones en diversos aspectos del ordenamiento jurídico se abre paso cada vez con mayor fuerza en la sociedad española y seguramente será inevitable enfrentarse con este problema también en el aspecto fiscal en un futuro próximo.

b) El mínimo personal y familiar.

La noción de renta "disponible" o "discrecional" es el eje conceptual de la reforma y se inspira muy de cerca, al parecer, en la doctrina del Tribunal Constitucional alemán, respaldada por sectores influyentes del pensamiento jurídico-tributario de nuestro país. Naturalmente, no se puede no estar de acuerdo con el principio. De hecho, todas las legislaciones le prestan acatamiento en mayor o menor grado y con distintas técnicas, puesto que de no hacerlo estarían implantando un sistema fiscal opresivo, que incitaría a la resistencia o incluso a la rebeldía. Por consiguiente la innovación no es todo lo original que se la quiere presentar.

No vamos a discutir aquí si 550.000 pesetas concretan o no adecuadamente ese mínimo personal, definido como "no sólo [la cantidad que una persona necesitaría gastar simplemente para mantenerse con vida] sino también las necesarias para que el individuo se sienta partícipe y miembro de la sociedad en condiciones normales" (Informe Lagares, pág. 106).

La deducción ("mínimo") familiar por descendientes es, en el caso general, la siguiente (art. 40.3, 1º, b) P.L.):

— 200.000 pesetas anuales por el primero y el segundo

— 300.000 pesetas anuales por el tercero y siguientes.

No está claro si esta progresividad, que también presenta la actual deducción en la cuota, es consecuencia de la hipótesis (o quizá hecho comprobado), en todo caso contraria a la intuición, de que el gasto en el mantenimiento de los hijos crece más que proporcionalmente con el número de hijos, o constituye una medida incentivadora de la natalidad, una es-

pecie de beneficio fiscal a las familias numerosas, cuya eficacia podría cuestionarse.

Por otra parte, la edad límite para la deducción se reduce de 30 a 25 años, en contra de la realidad social española. Aunque quizá no está mal que se estimule indirectamente (presionando fiscalmente a los padres) el abandono por los hijos del hogar paterno en edades más tempranas, similares a las de otros países.

La cuantía de la deducción no se atiene a la llamada "escala de Oxford" de ponderación de las necesidades vitales(2):

— por el primer miembro del hogar 1 punto

— por cada miembro adulto adicional 0,7 puntos

— por cada niño 0,5 puntos

Aplicando este baremo al mínimo personal general, resultaría por el cónyuge y cada hijo adulto la cantidad de 385.000 pesetas y por cada hijo niño 275.000, notablemente superiores, salvo la correspondiente al cónyuge, a las fijadas por la Ley. Éste ha seguido las indicaciones del Informe Lagares (pág. 103) en el sentido de que "el análisis de los gastos de la familia española, considerando el importante peso que en su gasto tienen aquellas partidas que no dependen del número de miembros de la unidad familiar, permiten establecer coeficientes de ponderación sensiblemente más reducidos [que los de la 'escala de Oxford']". Por otra parte, estima la Comisión Lagares que el control de la edad de los hijos tendría un elevado coste, por lo que recomienda un tratamiento igual para todos ellos (pág. 106).

Ahora bien, aun aceptando todo lo anterior, la deducción por hijos se distorsiona en la Ley con la introducción de elementos de carácter populista y difícil justificación dentro de los principios del sistema, como son los siguientes (art. 40.3, 1º, b):

— 25.000 pesetas, en concepto de material escolar, por cada hijo desde los 3 hasta los 16 años de edad

— 50.000 pesetas por cada descendiente a cargo menor de 3 años

CUADRO NÚM. 1

| | Cónyuge receptor de renta | Esposo/a | Hijo | Hijo |
|--|------------------------------|-----------------|--------------------------------|--------------------------------|
| (a) Renta de mercado | +a | | | |
| (b) Transferencias estatales | +b | | | |
| (c) Prestaciones legalmente obligatorias (alimentos, etc.) | -c | | +c ₁ | +c ₃ |
| (d) Mínimo vital | -d ₁ | -d ₂ | -d ₃ | -d ₄ |
| | Cada esposo: | | | |
| | $a + b - c - (d_1 + d_2)$ | | | |
| Renta imponible (indicador de capacidad económica) | $\frac{2}{2}$ | | c ₁ -d ₃ | c ₂ -d ₄ |

Esta última deducción en la base posiblemente tenga por finalidad compensar la supresión de la deducción por gastos de custodia de niños (actualmente con los límites de 25.000 pesetas anuales y 2.000.000 de rendimientos netos) (art. 78. 32, b), L. 18/1991), que, de acuerdo con las ideas inspiradoras de la Ley se traslada a la base y además sin límite de renta.

c) Otras cuestiones relacionadas con la tributación de la familia.

Otro elemento que enturbia el sistema es la existencia de deducciones autonómicas de carácter familiar, establecidas por muchas Comunidades Autónomas, a las que remite el artículo 64.1,b). Por de pronto, dichas deducciones se practican en la cuota y no en la base, lo cual va en contra de las ideas inspiradoras de la nueva Ley. Por otra parte, su justificación es mucho más débil bajo estas mismas ideas, según las cuales la renta que excede de los mínimos personal y familiar es disponible y, por tanto, plenamente apta para la imposición.

Finalmente, se mantiene la absurda norma según la cual las pensiones por alimentos satisfechas por los padres tributan en la cabeza de éstos, para los cuales no son deducibles, y no en la de los hijos que las perciben (actualmente, arts. 9, l) y 71.2, L. 18/1991). Los artículos 51 y 62. introducen la novedad de que a las anualidades por alimentos se les aplica la tarifa con separación del resto de la "base liquidable general". La aplicación de esta norma se sujeta a la condición de que el importe de dichas anualidades "sea inferior a la base liquidable general", incomprensible en sus términos puesto que aquéllas forman parte de ésta, luego no pueden ser inferior a

ella. Posiblemente el redactor quiso decir "inferior al resto de la base liquidable general". Pero aún así el requisito, quizá pensado como medida contra el fraude, no tiene un fundamento racional claro.

IV. CONCLUSIONES

En vista de las consideraciones anteriores se puede concluir que el tratamiento de la familia diseñado por la Ley consiste en un sistema de tributación individual estricto, que deja sin solución adecuada una de las cuestiones fundamentales que plantea la fiscalidad de la familia como es el tratamiento de las rentas del matrimonio.

La tributación conjunta, en la forma en que se regula en la Ley, es impracticable para los matrimonios con dos perceptores de rentas, para los que no se contempla ninguna medida de atenuación de la progresividad resultante de la acumulación. El problema se agrava como consecuencia del mantenimiento de las reglas de individualización, que atribuyen las rentas del trabajo al perceptor, cualquiera que sea el régimen económico matrimonial. Pero el sistema tampoco trata adecuadamente los problemas planteados por las familias compuestas por un matrimonio e hijos, con uno solo de los cónyuges perceptor de rentas del trabajo, o en las que el otro cónyuge obtiene unas rentas inferiores.

La deducción del mínimo personal del cónyuge responde a principios distintos y no es una solución adecuada al problema de la tributación conjunta de las rentas familiares en el supuesto de que se establezca tal sistema, aunque sea con carácter optativo. La necesidad de esa solución deriva del hecho, que

constituye el fundamento último de la tributación conjunta, de que el matrimonio, lo mismo que las situaciones que se le equiparen a estos efectos, es una comunidad de gasto en la que las rentas se destinan por igual a la satisfacción de las necesidades de sus miembros, de una manera mucho más amplia que la mera cobertura de los gastos esenciales.

Por otra parte, desde el punto de vista estricto de los gastos necesarios o de la renta disponible, la duplicación del mínimo personal en el matrimonio es excesiva, porque no tiene en cuenta las economías de escala que origina la convivencia⁽³⁾.

Desde una perspectiva semejante a la del Informe Lagares, es decir, partiendo de la exención del mínimo vital como elemento central, Lang⁽⁴⁾ propone el siguiente esquema de tratamiento de la familia, en el que se explican con claridad las relaciones entre los dos principios de exención del mínimo vital y de consideración de la familia como unidad de obtención y consumo de la renta (cuadro núm. 1).

NOTAS

(1) El artículo 40.2 establece dos mínimos personales para el caso de discapacidad, uno de 850.000 y otro de 1.150.000, en función del grado de minusvalía. Hay que entender que el mínimo personal de 1.200.000 a que se refiere el artículo 70.2, 3º se corresponde con el de 850.000 y, el de 1.500.000, al de 1.150.000.

Por otra parte las cantidades anteriores representan incrementos arbitrarios, no lineales, sobre los mínimos personales en el caso de tributación individual:

| | <i>Mínimo personal en tributación individual</i> | <i>Mínimo personal en tributación conjunta (unidad familiar monoparental)</i> | <i>Incremento</i> |
|----------------|--|---|---|
| | (a) | (b) | $\left(\frac{b-a}{a} \times 100\right)$ |
| General | 550.000 | 900.000 | 63,63 |
| >65 años | 650.000 | 1.000.000 | 53,84 |
| Discapacitados | 850.000/1.150.000 | 1.200.000/1.500.000 | 41,17 y 30,43 |

(2) La reproduce MARÍN-BARNUEVO FABO, D., *La protección del mínimo existencial en el ámbito del IRPF*, Colex, Madrid, 1996, pág. 76.

(3) En este sentido LANG, J., "Verfassungsrechtliche Gewährleistung des Familienexistenzminimums im Steuer- und Kindergeldrecht", en *Steuer und Wirtschaft* 1990, 331 (344).

(4) Loc. cit.