

CONSIDERACIONES FISCALES EN TORNO A LA FAMILIA

El sector público utiliza diversos instrumentos o técnicas fiscales como medio de graduar las cargas y los beneficios que comporta la actividad financiera pública, en función de las diferentes necesidades de los ciudadanos según sus circunstancias familiares. Algunas de estas técnicas guardan una clara afinidad o identidad de propósitos. Tal es el caso de los gastos efectivos por prestaciones económicas de ayuda a la familia, y los «gastos fiscales» por deducciones de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en razón de la situación familiar. El hecho de que los primeros se administren dentro del sistema institucional de la Seguridad Social, y los segundos respondan a uno de los elementos de un impuesto gestionado por el Ministerio de Hacienda, no puede hacer olvidar que el conjunto de estos mecanismos fiscales de ayuda a la familia deben estructurarse conforme a un planteamiento coordinado e integrador.

Tomando como base las anteriores premisas, el artículo de **Braulio Medel Cámara** analiza el régimen fiscal de la familia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, deteniéndose, en particular, en la valoración de las deducciones familiares, para desembocar en el examen de las relaciones entre estas deducciones y los subsidios de ayuda familiar de la Seguridad Social. Entre las principales conclusiones a las que se llega destacan: el correcto diseño del régimen fiscal de la familia en nuestro Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tan cuestionado últimamente; la conveniencia, pese a lo anterior, de corregir diversas deficiencias que presenta el sistema de deducciones familiares en la cuota; y, en fin, la defectuosa articulación entre estas deducciones y los subsidios familiares de la Seguridad Social.

1. INTRODUCCION

EL impuesto sobre la renta de las personas físicas y las prestaciones económicas de protección a la familia de la Seguridad Social son los dos instrumentos fiscales que en mayor medida influyen sobre la renta monetaria disponible de

los particulares en función de sus circunstancias familiares. Consagrado otro trabajo de este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA al estudio del sistema de ayuda familiar de la Seguridad Social, las páginas que siguen se centran en el análisis del régimen fiscal de la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas,

examen que se culmina con unas reflexiones finales sobre las relaciones y conexiones entre ese tratamiento fiscal de la familia y los subsidios familiares de pago periódico de la Seguridad Social. Nos detendremos en nuestro recorrido, de manera especial, en la consideración de las deducciones en la cuota del impuesto según las circunstancias familiares del contribuyente, las cuales conceptualmente pueden catalogarse como «gastos fiscales» por ayuda familiar, razón por la que su estudio es de todo punto necesario para completar cualquier valoración sobre el sistema de prestaciones económicas de protección a la familia de la Seguridad Social.

2. PROBLEMAS BASICOS DEL REGIMEN FISCAL DE LA FAMILIA EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

En el impuesto español sobre la renta de las personas físicas, la solución adoptada para el régimen tributario de la familia resulta de la unión de dos elementos: en primer término, como componente primario y básico, se opta por la acumulación o tributación conjunta de las rentas de los diversos miembros de la unidad familiar; en segundo lugar, y como elemento complementario del anterior, la moderación del aumento de los tipos impositivos efectivos debido a la acumulación de rentas y la adecuación del importe de la carga tributaria a la dimensión familiar, se articula por medio de un sistema de deducciones en la cuota.

La elección entre las diversas alternativas que se ofrecen para el régimen de tributación familiar en el seno del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en concreto la opción entre el individuo o la familia como unidad contribuyente del impuesto, es una cuestión compleja y difícil, ya que, como ha destacado el Informe Meade, para contentar a todos los grupos sociales y de opinión, la solución que se adopte debe satisfacer un conjunto de principios o criterios, muchos de los cuales son incompatibles entre sí (1).

Prácticamente todos los sistemas impositivos, al diseñar el modelo de tributación familiar aplicable en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, toman en consideración esos diversos criterios, adoptando una solución ecléctica o de compromiso entre las dos alternativas extremas y puras de gravamen individual o gravamen familiar conjunto de las rentas de los miembros de la unidad familiar. Ahora bien, esa solución forzosamente comprometida a la que nos hemos referido variará según la importancia relativa que se dé a los distintos criterios enunciados. ¿Qué actitud ha sido la adoptada por el legislador español en relación con este problema? Tratemos de dar una respuesta a este interrogante separando la consideración de la elección de la unidad contribuyente del examen de la fórmula de graduación de la cuota tributaria en función de las circunstancias familiares.

3. LA ELECCION DE LA UNIDAD CONTRIBUTUYENTE

En cuanto al primer punto, nuestro impuesto sobre la renta de las personas físicas toma como unidad contribuyente a la familia, y ello sin perjuicio de que formalmente la condición de sujeto pasivo se reserve para las personas físicas y no para la unidad familiar, como inicialmente preveía el Proyecto de Ley del impuesto (2). En efecto, con arreglo a la legislación vigente, cuando los sujetos pasivos estén integrados en una unidad familiar residente en territorio español se acumularán las rentas correspondientes a todos los miembros de la unidad familiar, cualquiera que sea el régimen económico del matrimonio, quedando todos ellos conjuntamente y solidariamente sometidos al impuesto como sujetos pasivos (3).

Las razones esgrimidas en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley en favor de la adopción de la familia como unidad contribuyente del impuesto, son de dos tipos: «En primer lugar, se argumenta con razón que el agrupamiento de personas que hacen vida en común supone ciertas economías de escala y, por consiguiente, una mayor capacidad de pago de la que resultaría de considerar a cada sujeto aisladamente. Por otra parte, también es evidente la dificultad de discernir en el caso de la familia, tanto los ingresos como los gastos que puedan corresponder a cada miembro, separación que resulta crucial en el caso que nos ocupa por tratarse de un impuesto progresivo en el que cabe lograr ventajas mediante

redistribuciones aparentes de renta, si cada miembro de la familia tributase aisladamente» (4). Este tipo de argumentos, que conducen a recomendar la adopción de la familia como unidad contribuyente, se corresponden con algunos de los criterios que figuran en la lista reproducida en la nota (1); en concreto, es manifiesta la conexión entre las razones dadas en el Proyecto de Ley y los criterios cuarto y sexto de esa enumeración. En cambio, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se hace uso de otros criterios que, como el primero o el tercero, pueden aportarse en defensa de la tributación individual o separada. Para los autores del Proyecto de Ley, por consiguiente, dentro de la diversa gama de normas o principios que pueden alegarse en favor de una u otra solución al problema de la elección de la unidad contribuyente en el impuesto sobre la renta, es claro que gozan de preferencia aquellos que inclinan la balanza en favor del sistema de acumulación de rentas de los miembros de la unidad familiar.

En la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), este planteamiento no encontró excesiva oposición; antes al contrario, puede afirmarse que fue aceptado casi por unanimidad. Únicamente se presentó una enmienda contraria a la solución de la tributación conjunta de las rentas de los miembros de la familia y favorable al gravamen independiente de cada uno de ellos (5). Su argumento, no entorpecer las decisiones de contraer matrimonio, se corresponde con el primero de los criterios enumerados en la ya

referida relación del Informe Meade. Tal enmienda fue rechazada en el Informe de la Ponencia por unanimidad, en razón de que «toda la construcción del proyecto se basa en la concepción de la unidad familiar como entidad económica dotada de una específica capacidad contributiva», argumento fundamentado, pues, en una cuestión de principio o juicio de valor que va más allá de los justificantes de índole técnico-económica expresados en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley. La misma enmienda fue rechazada en el Pleno del Congreso por 256 votos en contra, 21 a favor y tres abstenciones. La elección de la familia como unidad contribuyente gozó, por tanto, de un amplísimo apoyo parlamentario, que cabe interpretar como una manifiesta preferencia de la gran mayoría de las fuerzas políticas representativas por los criterios o principios que conducen a propugnar la tributación conjunta o acumulada de las rentas familiares, frente a aquellos otros criterios más coherentes con la tributación independiente o separada de las rentas de cada miembro de la familia.

4. EL SISTEMA DE DEDUCCIONES DE LA CUOTA EN FUNCION DE LAS CIRCUNSTANCIAS FAMILIARES

4.1. Valoración global

Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que el legislador no haya dado cabida o tenido en cuenta en la Ley del IRPF a ese segundo grupo de

criterios. Ya hemos anticipado que las soluciones ofrecidas por los sistemas comparados al problema del régimen tributario de la familia en el impuesto sobre la renta son, por lo general, soluciones de compromiso entre uno y otro conjunto de principios, variando naturalmente en el acento que ponen en uno y en otro. Inclinado decididamente el legislador español por la adopción de la familia como unidad contribuyente, las exigencias derivadas de la consideración de los principios o normas que deben inspirar el régimen de tributación familiar, escasamente compatibles con la solución de la acumulación de rentas, se incorpora mediante fórmulas complementarias o correctoras dirigidas a cumplir una doble finalidad: por un lado, adecuar la carga tributaria en función de las diferencias en la dimensión y circunstancias familiares; de otra parte, atenuar la progresividad en el caso de que varios miembros de la unidad familiar obtengan rentas (6).

Entre los diversos sistemas que pueden utilizarse para cumplir esas finalidades, el legislador español ha optado, en uno y otro caso, por el procedimiento de las deducciones en la cuota. Como proclama el artículo 3.º de la Ley 44/1978, del IRPF: «las circunstancias personales y familiares previstas en la presente Ley graduarán la cuota del impuesto, en cada caso, mediante deducciones en la misma».

No es nuestro objetivo extendernos aquí sobre las ventajas e inconvenientes comparativos que el sistema de las deducciones en la cuota presenta frente a otras soluciones alternativas. Sin embargo, sí creemos oportuno formular algunas sucintas

consideraciones que pueden esgrimirse en defensa o justificación de la solución adoptada. En primer lugar, la regulación del tratamiento de las circunstancias familiares en el nuevo impuesto sobre la renta es considerablemente más racional y justa que la existente en el impuesto anterior (7). Además, el procedimiento elegido contaba con la apoyatura técnica previa que significaba el hecho de que el denominado «Libro Blanco» de la reforma fiscal, recomendara precisamente la introducción del mecanismo de las deducciones en la cuota frente a los otros sistemas alternativos (8). En fin, la solución aplicada parece la más coherente con la concepción y estructura general del impuesto (9), y en particular con el principio, ya reseñado, de que éste tome como base de gravamen la capacidad contributiva de la unidad familiar, a la que se considera como una unidad económica, independientemente de que la estimación de esa capacidad contributiva deba aproximarse a la noción de capacidad económica discrecional, resultado de depurar de la capacidad económica total aquellos gastos que revelen una utilización no discrecional de la capacidad de pago (10).

4.2. Estructura de las deducciones por circunstancias familiares

Naturalmente, el hecho de que el sistema de las deducciones en la cuota constituya una solución válida, como fórmula correctora del gravamen en función de las circunstancias familiares de los contribuyentes, no garantiza de por sí que los me-

canismos concretos de deducciones familiares introducidos en nuestro nuevo impuesto sobre la renta no contengan aspectos discutibles e, incluso, mejorables. Pero antes de comentar tales aspectos es preciso examinar cuáles son las deducciones en la cuota por circunstancias familiares reguladas en nuestro impuesto sobre la renta de las personas físicas. En el vigente Reglamento del IRPF tales deducciones vienen recogidas en los artículos 120.2 y 121 en los siguientes términos (11):

Artículo 120. Deducción general.

1. Con carácter general, de la cuota del impuesto se deducirán 15.000 pesetas anuales.

2. Cuando varios miembros de la unidad familiar obtengan individualmente rendimientos netos a que se refieren los artículos 45 y 62 (esto es, rendimientos del trabajo y rendimientos de actividades empresariales, profesionales y artísticas), superiores a 75.000 pesetas anuales, la deducción anual a que se refiere el apartado anterior se incrementará aplicando a la misma el coeficiente que resulte de multiplicar 1,3 por el número de miembros que perciban dichas remuneraciones.

Artículo 121. Deducciones familiares.

Se deducirán en concepto de deducciones familiares las siguientes cantidades:

1. Por razón de matrimonio, 8.500 pesetas.

2. Por cada hijo, 6.000 pesetas.

Esta deducción no será aplicable por:

a) Hijos mayores de veinticinco años, salvo lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo.

b) Los hijos casados.

c) Los hijos que obtengan rentas superiores a 100.000 pesetas anuales, excepto cuando integren la unidad familiar.

3. Por cada sujeto o miembro de la unidad familiar de edad igual o superior a 70 años, 3.000 pesetas.

4. Por cada hijo, cualquiera que sea su edad, no excluido por las letras b) y c) del apartado 2 de este artículo o por cada miembro de la unidad familiar o, en su caso, por cada sujeto pasivo que sea invidente, gran mutilado o gran inválido, físico o psíquico, congénito o sobrevenido, 8.000 pesetas, además de las deducciones a que se refieren los apartados anteriores, si procedieren.

5. Por cada uno de los ascendientes que convivan de forma permanente con el contribuyente, que no tenga rentas superiores a 100.000 pesetas anuales, 5.000 pesetas.

La Disposición Adicional 2.^a de la Ley 44/1978 prevé que la Ley de Presupuestos podrá modificar la cuantía de las deducciones de la cuota, con efectos durante el período de aplicación de la misma. Haciendo uso de esta autorización, la cuantía de las deducciones familiares contempladas en el artículo 121 del Reglamento ha evolucionado de la forma que recoge el cuadro número 1. Además, en el cuadro n.º 2 hemos querido reflejar el tipo de aumento anual experimentado por esas deducciones comparado con el registrado por el índice de precios al consumo.

Descritas, aunque sucintamente, las distintas clases de deducciones por circunstancias familiares reconocidas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, pasamos a examinar diversos aspectos relativos a la lógica y coherencia interna de las mismas. En nuestra exposición analizaremos separadamente, sin perjuicio de valorar posteriormente la relación existente entre ambas categorías, las deducciones denominadas genéricamente familiares (artículo 121 del Reglamento) y la deducción específica por acumulación de rentas de dos o más miembros de la unidad familiar (artículo 120.2). Para cada caso comentaremos, en primer término, la situación de las deducciones tal como quedaron fijadas en la Ley 44/1978 del IRPF, para referirnos, después, a la evolución de su cuantía en ejercicios sucesivos.

4.3. Análisis de las deducciones familiares (Art. 121 del Reglamento)

En el terreno de las deducciones familiares del artículo 121 lo primero a significar es que, como expresan Argüello y Cortés, «el derecho a las mismas se genera en un ámbito más amplio que el de la unidad familiar, tal como la misma se define en la Ley» (12). En efecto, dan derecho a deducciones, aunque no formen parte de la unidad familiar, los ascendientes que convivan con el contribuyente y los hijos mayores de edad salvo los que expresamente se excluyen en el artículo 121.2 del Reglamento.

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DE LA CUANTIA DE LAS DEDUCCIONES FAMILIARES AUTORIZADAS EN PESETAS CORRIENTES

	1979	1980	1981	1982
a) Por razón de matrimonio (Art. 121.1).	8.500	10.500	12.500	14.500
b) Por cada hijo (Art. 121.2)	6.000	8.000	10.000	12.000
c) Por cada miembro de la unidad familiar de edad igual o superior a 70 años (Art. 121.3)	3.000	5.000	7.000	9.000
d) Deducción adicional por incapacidad permanente (Art. 121.4)	8.000	28.000	30.000	32.000
e) Por cada ascendiente que conviva con el contribuyente (Art. 121.5)	5.000	6.500	8.000	10.000

CUADRO N.º 2

TASAS PORCENTUALES DE INCREMENTO ANUAL DE LAS DEDUCCIONES FAMILIARES Y DEL INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMO

	1980/79 (%)	1981/80 (%)	1982/81 (%)
A) Deducciones:			
— Por matrimonio	23,5	19,0	16,0
— Por cada hijo	33,3	25,0	20,0
— Por cada miembro en la unidad familiar de 70 o más años	66,6	40,0	28,6
— Por incapacidad (adicional)	250,0	7,1	6,7
— Por ascendientes	30,0	23,1	25,0
B) Índice general de precios al consumo.	15,6	14,5	(12,0) (1)

(1) Previsión del «Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1982».

los contribuyentes de 15.000 pesetas.

En cuanto a la insuficiencia de la cuantía en que inicialmente se fijaron las deducciones familiares, es manifiesto que entramos en un terreno opinable y, hasta cierto punto, arbitrario. Hay que indicar, no obstante, que cuando el Proyecto de Ley del IRPF fue tramitado en el Parlamento, prácticamente todos los grupos parlamentarios presentaron enmiendas solicitando unas deducciones mayores no sólo de las que figuraban en el proyecto, sino también de las que finalmente, incrementadas, se aprobaron (15). No es exagerado, por tanto, afirmar que el crecimiento de las deducciones en períodos sucesivos, reflejado en el cuadro número 2, puede deberse, en parte, a una voluntad general inicialmente represada y desahogada, quizá también parcialmente, más tarde.

En lo que respecta a la correcta proporcionalidad o relación entre unas deducciones y otras, los ejercicios comparativos pueden plantearse tanto en un plano interno como externo. En el primer caso, de lo que se trata es de contrastar los valores de las propias deducciones familiares, unas con otras. Desde esta perspectiva, existe ya una base racional para interrogarse sobre la justicia de alguna deducción concreta tal como la que se tiene derecho a percibir, con carácter adicional, por los invidentes, grandes mutilados o grandes inválidos. Las necesidades de estas personas para aliviar su situación son tan considerables, claras y costosas, que la cuantía de la deducción inicialmente aprobada parece infravalorada por comparación con las otras deducciones familiares.

Los comentaristas que se han referido a esta clase de deducciones han destacado dos posibles deficiencias o, cuando menos, aspectos discutibles de las mismas. Por una parte, se señala que la aplicación de estas deducciones es demasiado restringida, y que sería deseable su extensión a situaciones actualmente no cubiertas (13). Así, se cuestiona la no aplicación de la deducción por hijos cuando la unidad familiar está inte-

grada por tutor y pupilos y, sobre todo y de forma más general, la limitación de la deducción por razón de edad para quienes no estén integrados en una unidad familiar, lo que no parece razonable (14). De otro lado, se estima que la cuantía de las deducciones familiares fijadas en la Ley 44/1978 es insuficiente y no guarda proporción con la cuantía de otras deducciones y, en concreto, con la deducción general para todos

Más interés tiene, no obstante, para nosotros cuestionar la correspondencia entre las deducciones familiares recogidas en el artículo 121 del Reglamento del IRPF, antes transcrito, y otras deducciones, en particular la deducción por acumulación de rentas del artículo 120.2, a la que nos referiremos al estudiar esta deducción, y la deducción general de 15.000 pesetas reconocida en el artículo 120.1 del Reglamento del IRPF. Al comparar las deducciones familiares con esta última cabe argumentar que si la deducción en la cuota por mínimo vital para una persona es de 15.000 pesetas, la deducción por cada miembro de la unidad familiar no sometido a necesidades de carácter extraordinario (edad superior a setenta años, invalidez) debería ser igual a esas 15.000 pesetas y no fijarse de acuerdo con un criterio regresivo que hace que la deducción por el segundo cónyuge establecida inicialmente se limitara a 8.500 pesetas, la deducción por hijo a 6.000 pesetas, etc.

Dos observaciones queremos formular en torno a este punto. En primer lugar, el argumento de las economías de escala en el consumo justifica, pese a que haya opiniones que sostengan lo contrario, el que las deducciones fijas de la cuota, correspondientes a una renta mínima exenta por persona, decrezcan para sucesivos miembros de la unidad familiar, aunque quizás no de forma tan acusada como se hace en la Ley del IRPF (sin estimaciones fiables de la proporción gastos comunes/gastos totales de las familias cualquier pronunciamiento sobre este extremo resulta arriesgado). En segundo término, una visión más realista de la comparación

mínimo exento individual/mínimo exento familiar exige introducir en la discusión la deducción *a forfait* de 10.000 pesetas admitida en el artículo 29 e) de la Ley 44/1978 y desarrollada en el artículo 123.3 del Reglamento. Si, como establece este último, en el supuesto de unidad familiar la deducción de 10.000 pesetas será única, resultará que, frente a una deducción mínima por persona no integrada en una unidad familiar de 25.000 pesetas (que, al tipo más bajo de la tarifa del 15 por 100, supone una renta mínima exenta de 166.666,6 pesetas), el segundo cónyuge añadirá una deducción fija adicional a las que correspondan al primero de 8.500 pesetas (deducción que al tipo del 15 por 100 equivale a una renta exenta de 56.666,6 pesetas), esto es, una tercera parte de la que tiene derecho a disfrutar un contribuyente individual. Por muchas economías de escala en el consumo conjunto que se quieran descubrir, aquí sí resulta claro que se ha llegado a una situación discriminatoria contra la familia. Su solución más sencilla y correcta pasa por reconocer el derecho a una deducción *a forfait* por cada miembro de la unidad familiar, aunque no necesariamente de 10.000 pesetas u otra cantidad igual para todos, sino que puede ser una cantidad decreciente para sucesivos miembros de la familia, ya que por la naturaleza de los gastos personales a los que corresponde la deducción *a forfait*, los mismos están abiertos al aprovechamiento de economías de escala en su consumo.

La evolución de la cuantía de las deducciones familiares, que ya quedó reflejada en el cuadro número 2, ha venido a corregir algunas de las situaciones des-

critas, aunque quizá no de una forma muy ordenada. Tal vez hubiese sido más conveniente un aumento más moderado y menos homogéneo y, paralelamente, haber reconocido una deducción *a forfait* por cada miembro de la unidad familiar en unas cantidades que, como hemos indicado, decrecieran progresivamente con el número de componentes de la familia. Y, como telón de fondo necesario para mejor calibrar el significado de esta evolución de las deducciones familiares, hay que significar que la deducción general de 15.000 pesetas ha permanecido inalterada y, por consiguiente, su valor real ha disminuido. En resumen, pues, la importancia relativa de las deducciones familiares ha aumentado sensiblemente dentro del conjunto de las deducciones generales y familiares que «reconocen unos mínimos de renta desgravables por razón de consumo necesario personal o familiar» (16).

4.4. Análisis de la deducción por acumulación de rentas (Art. 120.2 del Reglamento)

La primera cuestión que plantea la deducción por acumulación de rentas del trabajo o explotaciones económicas y actividades profesionales obtenidas por dos o más miembros de la unidad familiar, es la de su propia finalidad. Del propio contenido del artículo 120.2 del Reglamento del IRPF anteriormente transcrito, así como de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del IRPF, se desprende claramente que la

deducción que comentamos persigue un objetivo combinado difícilmente justificable, a saber, evitar o atenuar el salto hacia arriba en la escala de la tarifa del impuesto que se puede producir como consecuencia de la acumulación de rentas de los miembros de una unidad familiar (que llamaremos efecto-progresividad de la acumulación), pero sólo en el caso de que las rentas obtenidas individualmente por dos o más miembros de la familia procedan del trabajo o de explotaciones económicas y actividades empresariales, y sean superiores a 75.000 pesetas. La deducción por acumulación de rentas no pretende, pues, ni limitar o atenuar el efecto-progresividad por acumulación de rentas con carácter general, ni introducir un tratamiento favorable para las rentas del trabajo o explotaciones económicas también de aplicación genérica, razones ambas que, cada una por separado, pueden ser defendibles, sino corregir el efecto-progresividad únicamente cuando las rentas acumuladas provengan del trabajo o explotaciones económicas o, a la inversa, reconocer un tratamiento preferencial para los perceptores de rentas del trabajo o explotaciones económicas, pero sólo cuando sean obtenidas por dos o más miembros de la unidad familiar.

Difícil resulta justificar la finalidad dual perseguida por la deducción por acumulación de rentas. Pero incluso si se aceptara como legítima esa misión, la solución adoptada adolece de deficiencias técnicas no despreciables (17). En cualquier caso, y con independencia de las deficiencias reseñadas, la deducción de la cuota por acumulación de rentas, tal como ha

quedado configurada, no resulta coherente con el planteamiento y concepción global del nuevo impuesto sobre la renta español. Una de las piedras angulares sobre las que descansa la Ley 44/1978 del IRPF es la de tomar como unidad económica contribuyente, poseedora de la capacidad de pago objeto de gravamen, a la familia. Y una vez que se acepta este principio, la observación del criterio de la equidad horizontal exige que familias con la misma renta conjunta, y supuesto que sus cargas familiares sean similares, deben soportar el mismo impuesto sean uno o varios los miembros de la unidad familiar que obtienen rendimientos. Con la deducción adicional por acumulación de rentas, que pretende atenuar o corregir el efecto-progresividad por acumulación de rentas, el respeto a la anterior norma quiebra, introduciéndose una deducción en la cuota que, como ya hemos anotado, traiciona uno de los elementos básicos en que se inspira la concepción del impuesto. Una vez más, también llegados a este punto, hay que tener presente, como señala el profesor Palao, que se «ha observado, con razón, que existe una incompatibilidad entre estos dos fines: 1) tratar de igual manera a cada uno de los cónyuges (de los cuales la mujer casada trabajadora no es más que un caso particular) respecto a otros individuos con iguales circunstancias, y 2) tratar por igual a los matrimonios de igual capacidad económica» (18). O, lo que es lo mismo, existe una clara incompatibilidad entre los criterios segundo y tercero de la relación reproducida en la nota (1), donde se enumeraban un conjunto de reglas que deben inspirar el régimen de tributación

familiar. Planteada esta incompatibilidad, hay que optar, con todas las matizaciones que se quiera, entre uno y otro criterio. Y esa opción ha de ser coherente con los principios básicos que orienten la estructura del impuesto. En el caso español, tales principios exigen fidelidad a la segunda de las dos finalidades citadas; la deducción por acumulación de rentas se decanta hacia la primera.

Si el impuesto español ha de ser fiel a sus principios básicos, ¿no hay lugar para una deducción adicional cuando varios miembros de la unidad familiar trabajen o desarrollen actividades empresariales o profesionales? Sí, pero por una motivación distinta a las comentadas hasta ahora, cual es la de permitir una deducción por los gastos suplementarios en que incurre un matrimonio cuando ambos cónyuges trabajan fuera del hogar. Por razones prácticas, y también con ánimo de no favorecer más por este concepto a las familias de rentas más altas, una solución recomendable consiste precisamente en establecer una deducción en la cuota.

¿Llegamos así, por otra vía, a justificar la deducción del artículo 120.2 del Reglamento? Juzgada desde esta nueva perspectiva, y al margen de las deficiencias técnicas antes comentadas, la regulación actual de esta deducción presenta dos inconvenientes. El primero es que la misma se concede de forma igual e indiscriminada, sin subordinar ni el derecho de su disfrute ni su cuantía a alguna variable indicativa de los mayores o menores gastos suplementarios originados por el trabajo de ambos cónyuges (19).

El segundo reside en la elevada cuantía de esta deducción adicional por acumulación en relación con los valores de la deducción general por contribuyente y las demás deducciones familiares (20). Además, no hay razón para multiplicar el importe de esta deducción, una vez que se considera como compensación por gastos suplementarios, por el número de miembros de la unidad familiar que obtienen rendimientos provenientes del trabajo o de actividades empresariales o profesionales. En conjunto, pues, las deducciones adicionales por acumulación de rentas, tal como se configuraron en la Ley 44/1978, resultan generosas, poco selectivas y elevadas.

En años posteriores, la congelación de esta deducción en su importe nominal fijado ya para el ejercicio de 1979 ha corregido, en conjunto, el excesivo peso relativo que dentro del total de las deducciones por circunstancias familiares se le otorgó en un principio. Pero ello no basta para dejar de recomendar una reestructuración y una reducción de los «gastos fiscales» originados por esta deducción, siguiendo las pautas que se han señalado para evitar los inconvenientes que en la actualidad presenta.

5. LA ARTICULACION DE LAS DEDUCCIONES FAMILIARES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LOS SUBSIDIOS FAMILIARES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las consideraciones anteriores quedarían cojas si no se hace una referencia a diversas relaciones que guardan las deducciones familiares en la cuota del impuesto sobre la renta de las personas físicas, anteriormente analizadas, con aquellas otras técnicas fiscales de protección a la familia que presentan una mayor afinidad o complementariedad con las mismas. Aludimos, en concreto, a las prestaciones de ayuda familiar de pago periódico por hijos o cónyuge a cargo del beneficiario. Puesto que otro trabajo en este mismo número de PÁPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA estudia el régimen de protección a la familia en la Seguridad Social, aquí nos limitamos a reseñar aquellas cuestiones que ofrecen un particular interés desde la perspectiva de la relación que existe, o debe existir, entre el tratamiento de la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en los subsidios familiares de la Seguridad Social.

Un primer punto o problema que plantea esa relación es el de si las prestaciones en efectivo por ayuda familiar están o no sometidas a gravamen en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Tanto las posturas doctrinales como los sistemas aplicados en los distintos países ofrecen soluciones dife-

rentes a este problema. Nuestro nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas ha optado por la sujeción a gravamen de las ayudas o subsidios familiares, por considerarlos como elementos integrantes de la renta global del contribuyente sin que existan razones específicas de peso para excluirlos del impuesto. Esta opción, frente a la alternativa de reconocer la exención de estas prestaciones económicas, es más favorable relativamente para los contribuyentes con tipo impositivo bajo que para aquéllos con tipo impositivo alto. La solución adoptada parece ser la más coherente con algunas características básicas del impuesto sobre la renta español, como son la definición amplia de la renta imponible y la elección de las deducciones de la cuota, frente a las deducciones de la base o las desgravaciones en la cuota, como mecanismo para adecuar la carga tributaria en función de las circunstancias familiares del contribuyente.

Una segunda cuestión a advertir es la distinta fundamentación que tienen deducciones en la cuota y prestaciones de protección familiar que, bajo una primera impresión, pudiera parecer que cumplen finalidades paralelas. Tal es el caso de la deducción de la cuota del impuesto sobre la renta por razón de matrimonio y la asignación mensual por cónyuge a cargo. Esta última requiere para su concesión la existencia de una relación de dependencia económica, respecto del beneficiario, del cónyuge que da derecho a la prestación, requisito éste de dependencia ajeno al reconocimiento de la deducción del impuesto sobre la renta por razón de matrimonio. En efecto, la

prestación económica de protección a la familia que venimos comentando sólo se otorga por:

a) La esposa que conviva con el beneficiario y dependa económicamente de él, entendiéndose que no concurre esta última condición solamente cuando la esposa realice trabajos por cuenta propia o ajena o perciba prestaciones periódicas de la Seguridad Social. b) El marido incapacitado de forma permanente y absoluta para el trabajo, que conviva con la beneficiaria y se encuentre a su cargo, entendiéndose que el marido no se encuentra a cargo de la esposa cuando sea receptor de prestaciones periódicas de la Seguridad Social. En ambos casos queda expresamente reflejada la exigencia de una situación de dependencia económica como fundamento de la concesión de la prestación.

En relación con este subsidio periódico familiar hay que manifestar que una cosa es el principio de la dependencia económica como razón para justificar la existencia de una ayuda en efectivo, y otra es la desafortunada interpretación de las situaciones de dependencia económica reguladas para el disfrute concreto de esta prestación. Saltan a la vista defectos como el desigual tratamiento que se da en función del sexo, la consideración de situación de dependencia de la esposa aunque ésta perciba rentas del capital, etcétera. La permanencia de esta prestación pasa por una reformulación de la misma que, además de superar los defectos señalados, adopte una nueva perspectiva de la situación del cónyuge dependiente que da derecho a la percepción del subsidio. En concreto, no parece haber razón para el pago de es-

ta asignación en el caso de esposas potencialmente activas sin responsabilidades familiares. Por ello, la prestación por esposa o marido a cargo debe reconocerse en aquellos casos en que la dependencia económica de un cónyuge se justifique, bien por motivos de sus responsabilidades familiares cuando existan hijos menores u otros miembros de la familia necesitados de cuidados, bien por razón de encontrarse incapacitado para el trabajo o en situación de paro involuntario (21). Una modificación más profunda de esta prestación, que también merece consideración, consistiría en su transformación en una asignación periódica en concepto de responsabilidad familiar pagadera a toda familia con niños u otros miembros necesitados de cuidados, con independencia de que trabajasen uno o ambos cónyuges (22).

En fin, no parece existir una visión coordinada o sistemática de los diversos mecanismos fiscales de regulación y protección de la familia, y, en concreto, de las deducciones familiares del impuesto sobre la renta y las prestaciones económicas periódicas de protección a la familia. Ello se manifiesta por diversas vías. Así, por una parte, se aprecia cómo la delimitación de la unidad familiar a efectos de determinar las cargas familiares, es distinta en la regulación de las deducciones familiares en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el sistema de protección familiar de la Seguridad Social, siendo tal delimitación considerablemente más restrictiva en el segundo caso. De otro lado, los colectivos beneficiarios de las deducciones y las prestaciones son distintos. Quedan excluidos del disfrute

de estas últimas aquellas personas que no reúnan algunas de las condiciones exigidas para ser beneficiarios de las mismas. Las deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta, a su vez, no son agotadas por aquellas unidades familiares cuya renta sea nula o de modesta cuantía. Otra diferencia a reseñar es la diferente evolución cuantitativa de las deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta, actualizadas y aumentadas en porcentajes relativamente elevados durante los últimos años, y las prestaciones económicas de protección familiar, congeladas en sus importes actuales desde 1971.

Las dos últimas divergencias comentadas aportan dos argumentos, favorecer a aquéllos cuya renta es insuficiente para agotar las deducciones familiares y corregir las desviaciones cuantitativas registradas por la diferente aplicación de ajustes correctores frente a la inflación, que permiten defender un cambio dirigido a aumentar la importancia relativa de los subsidios familiares, especialmente las prestaciones por hijos (23), en comparación con las deducciones de la cuota. Esa tendencia a sustituir las deducciones en la cuota por transferencia en efectivo como mecanismo fiscal de ayuda a las familias con hijos, observada para el conjunto de los países integrantes de la OCDE (24) y recomendada por diversos informes y organismos, contribuiría además a corregir la manifiesta insuficiencia, raquitismo en opinión de algunos, de las actuales prestaciones de pago periódico por hijos (25).

6. CONCLUSIONES

Las proposiciones que se derivan de nuestro análisis anterior pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- La elección de la familia como unidad contribuyente y la aplicación de las deducciones en la cuota para adecuar la carga tributaria a la dimensión y circunstancias familiares, constituye en conjunto un sistema coherente con la concepción y estructura general de nuestro impuesto sobre la renta de las personas físicas.

- No obstante, el diseño del conjunto de deducciones familiares de la cuota presenta una serie de deficiencias que pueden y deben evitarse. De hecho, algunas de ellas han sido corregidas por la evolución de la cuantía de las diferentes clases de deducciones familiares, pero de forma desordenada y poco sistemática. Es recomendable, al margen de las meras variaciones cuantitativas que se estimen pertinentes, abordar la realización de modificaciones cualitativas, como el reconocimiento de una deducción *a forfait* por cada miembro de la unidad familiar y la reestructuración y reducción de las deducciones por acumulación de rentas.

- La articulación de las deducciones familiares en la cuota del impuesto sobre la renta y los subsidios familiares de la Seguridad Social es defectuosa. Al margen de que deba procurarse una mejor coordinación entre ambos instrumentos, es conveniente favorecer la progresiva sustitución de las deducciones en la cuota, cuya reducción no debe ser igualmente proporcional en todos los casos, por

transferencias en efectivo como mecanismo de ayuda fiscal a las familias con hijos.

- La permanencia de la prestación de pago periódico por

NOTAS

(1) Es ilustrativo y orientador para nuestra discusión recoger aquí la lista de los criterios ofrecidos en el citado Informe, ya que, si se parte de este punto, se pueden evitar muchas polémicas estériles, por mal enfocadas, originadas en torno a este problema. Tales normas son:

1. La decisión de casarse o no, no debe estar afectada por consideraciones impositivas.

2. Aquellas familias que obtengan iguales recursos conjuntos deben pagar una carga tributaria igual.

3. El incentivo de un miembro de una familia para ganar más renta no debe verse afectado negativamente por consideraciones fiscales que dependan de la posición económica de otros miembros de la familia.

4. La organización y distribución de los asuntos económicos y financieros dentro de la familia (por ejemplo, los relativos a la propiedad) no deben estar dominadas por consideraciones fiscales sofisticadas.

5. El sistema fiscal debe ser equitativo entre las familias que dependen de la renta del trabajo y las familias que disfruten de rentas de capital.

6. Dos personas que vivan juntas y compartan gastos domésticos pueden vivir más económicamente y, por tanto, tienen una mayor capacidad imponible que dos personas solteras que vivan separadas.

7. La elección de la unidad contribuyente no debe ser excesivamente costosa en términos de pérdida de recaudación.

cónyuge a cargo pasa por una reformulación de la misma que adopte una nueva perspectiva de la situación del cónyuge dependiente que da derecho a su percepción.

8. El sistema elegido debe ser razonablemente sencillo para su comprensión por parte del contribuyente y su administración por parte de las autoridades fiscales.

Report of a Committee chaired by Professor J. E. MEADE, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen & Unwin, Londres, 1978, pág. 377.

(2) Sobre esta cuestión se puede concluir con Juan Ramallo que «la solución a la que ha llegado la Ley IRPF al considerar la unidad familiar como conjunto de sujetos pasivos, es:

1.º) La Ley fiscal tiene económicamente a la unidad familiar como base.

2.º) Pero ello dentro de los límites jurídico-privados establecidos en el Código Civil.

3.º) Esos límites civiles no son los económicos regulados por Ley civil, sino los puramente relacionados del Derecho de familia (matrimonio, filiación, patria potestad).

4.º) La Ley fiscal toma jurídicamente a los miembros de la unidad familiar como sujetos pasivos del tributo».

Vid. JUAN RAMALLO: «La unidad familiar como sujeto en el Ordenamiento Tributario Español», *Civitas: Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 29, enero-marzo 1981, página 46.

(3) No entramos en estas páginas en la importante cuestión de la forma en que se ha delimitado la unidad familiar. Sobre este punto pueden verse, entre otros, SALVADOR COLMENAR, «El sujeto: la unidad familiar», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda*

da Pública, vol. XXIX, n.º 142, julio-agosto 1979; VÍCTOR MENDOZA OLIVAN, «Sistema fiscal y familia», conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1980, texto mimeografiado; JUAN RAMALLO, «La unidad familiar...», art. cit.

(4) *Boletín Oficial de las Cortes*, número 46, día 11 de enero de 1978, pág. 746.

(5) Es de señalar el hecho de que no se presentase ninguna propuesta en defensa de alguna solución intermedia entre las alternativas extremas de tributación separada o tributación conjunta, como la muy extendida entre los países de la OCDE de establecer una tributación separada o individual únicamente para las rentas del trabajo. Esta solución intermedia fue defendida en su momento por uno de los autores e introductores del Proyecto de Ley del IRPF, el entonces Subsecretario de Hacienda, DIONISIO MARTÍNEZ, *La reforma de la imposición sobre la renta: un informe de 1976*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, página 86.

(6) Una visión general de las relaciones entre estos diversos problemas relativos al régimen de tributación familiar en el impuesto sobre la renta, en MANUEL LAGARES, «La unidad contribuyente en el impuesto sobre la renta de las personas físicas», *Hacienda Pública Española*, n.º 3, 1970.

(7) Vid. RAMÓN DRAKE, «La familia en la presente reforma tributaria», *Revista de Economía Política*, n.º 80, septiembre-diciembre 1978.

(8) MINISTERIO DE HACIENDA, *Sistema tributario español: criterios para su reforma*, Madrid, junio 1976, pág. 132.

(9) Como hicieron ver el entonces Ministro de Hacienda, Sr. Fernández Ordóñez, y el Diputado Sr. Lozano al agotar en el Pleno del Congreso un turno en contra de una enmienda presentada al Proyecto de Ley del IRPF por el Diputado Sr. López Rodó que tocaba este problema. Vid. *Civitas: Revista Española de Derecho Financiero*, número 17-18, enero-junio 1978, pág. 314 y siguientes.

(10) En relación con estos puntos sigue siendo necesario remitirse a las reflexiones contenidas en el Informe Carter. Vid. *Informe Carter: Impuesto sobre la Renta*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, capítulo 7.

(11) Existe, además, una deducción especial de carácter transitorio para las familias numerosas de honor regulada en la Disposición Transitoria 4.ª de la Ley 44/1978 (Disposición Transitoria 3.ª del Reglamento) cuya finalidad es respetar los derechos adquiridos en esos casos.

(12) CEFERINO ARGÜELLO y JOSÉ ANTONIO CORTES, *El nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Ed. Pirámide, Madrid, 1980, pág. 317. A este respecto es interesante recordar con Antón, Díaz Maledo y García Martín, lo siguiente: «Dentro del ámbito propio de los impuestos que gravan la renta de las personas físicas, no es extraña la coexistencia en un mismo sistema

de dos delimitaciones de la unidad familiar. Esta dualidad suele producirse por contemplarse el núcleo familiar bajo dos enfoques muy relacionados, pero funcionalmente distintos.

1) Por una parte, la familia puede ser delimitada a los efectos de la acumulación de rentas e integración de una «renta familiar gravable»; 2) de otro lado, la necesidad de compensar las cargas familiares obliga a dar una definición de la extensión de las mismas y, por consiguiente, a delimitar nuevamente el ámbito familiar».

Vid. JOSÉ ANTÓN, JAVIER DÍAZ MALLEDO y AURELIO GARCÍA MARTÍN, «La unidad contribuyente», *Hacienda Pública Española*, número 30, 1974, pág. 164.

(13) Vid., por ejemplo, ANTONIO APARICIO y CARLOS MONASTERIO, «Las deducciones de la cuota en el impuesto sobre la renta de las personas físicas», *Crónica Tributaria*, n.º 38.

(14) Salvo que la deducción por razón de edad igual o superior a setenta años se entienda como «testimonio de un mayor sentido familiar». Vid. RAMÓN DRAKE, *artículo citado*, pág. 17.

(15) Vid. *Civitas: Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 17-18, enero-junio 1978.

(16) Según la calificación de ENRIQUE ABELLA, *Manual del impuesto sobre la renta de las personas físicas*, Madrid, 1980, página 636.

(17) Vid., por ejemplo, las críticas formuladas a este respecto en los trabajos citados de Abella, Aparicio y Monasterio, Colmenar y García Martín.

Especial consideración merece a este respecto la restricción o requisito cuantitativo de que los rendimientos netos individualmente obtenidos sean superiores a 75.000 pesetas. Por un lado, la fijación de esta cuantía, sin más, supone admitir, como indica García Martín, «sin corrección previsible alguna, un indudable e indeseable efecto de salto en la función efectiva de gravamen, cuando los rendimientos con el origen mencionado, correspondientes al segundo o siguientes miembros de la unidad familiar que los obtengan, pasen de menos a más de setenta y cinco mil pesetas anuales». (Vid. AURELIO GARCÍA MARTÍN, «Las deducciones de la cuota», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. XXIX, número 142, julio-agosto 1979, pág. 833). De otra parte, el tope de las 75.000 pesetas no representa ninguna garantía ni de dedicación ni permanencia en el trabajo o la actividad empresarial o profesional, no exigiéndose ningún período mínimo de tiempo de duración del empleo o actividad, lo que no parece razonable una vez que las rentas del capital han quedado excluidas del derecho de acogerse a esta deducción adicional por acumulación.

(18) CARLOS PALAO, «El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta», *Civitas: Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 29, enero-marzo 1981, pág. 30.

(19) El Informe Carter, por ejemplo, reconocía una deducción fija sólo para las unidades familiares en las que ambos cónyuges trabajaran y tuvieran hijos, y una deducción suplementaria si algunos de estos hijos estuviera en edad preescolar. Vid. *Informe Carter: Impuesto sobre la Renta*, op. cit., pág. 220.

(20) Así, si ambos cónyuges trabajan su deducción general se eleva en 24.000 pesetas, mientras que la deducción por matrimonio o mínimo vital del segundo cónyuge se fija inicialmente en 8.500 pesetas, existiendo una relación casi de tres a uno entre aquélla y ésta (tras el aumento progresivo de la deducción por razón de matrimonio, para 1982 esa relación se reduce a 1,65). Por poner un término de referencia, según las propuestas del Informe Carter esa relación sería, cuando existan hijos en edad preescolar, de 1,4 y, cuando los hijos se encuentren en edad escolar, de 0,6. Aproximadamente, la misma proporción resultaría si la comparación la efectuamos para el caso de un hijo que fuera el tercer miembro de la unidad familiar.

(21) Vid. a este respecto las consideraciones realizadas en el «Libro Verde» inglés relativo a la imposición sobre el matrimonio y la mujer, publicado en 1980, y del que se incluye una amplia selección de textos en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4, 1981, especialmente pág. 114 y ss.

(22) Vid. la propuesta formulada en esta línea por el Informe Meade, op. cit., página 287.

(23) Un resumen de los importantes argumentos existentes para aumentar las ayudas por hijos en RUTH LISTER, «Taxation, Women and the Family», en C. SANDFORD, C. POND y R. WALKER, *Taxation and Social Policy*, Heinemann, Londres, 1980, página 147 y ss.

(24) Vid. OCDE, *The Treatment of Family Unit in OECD Member Countries under Tax and Transfer Systems*, 1977.

(25) Sobre este extremo, Bernardo Gonzalo señalaba recientemente en el diario *El País* del 4 de abril de 1982: «Los subsidios familiares de pago periódico por hijos a cargo se hallan congelados desde 1971 en la cuantía de 250 pesetas. Su notoria insuficiencia contradice los baremos mínimos internacionales (la asignación por hijo a cargo no debiera haber sido inferior a 1.500 pesetas mensuales durante el año 1980, de conformidad con las normas del Convenio número 102 de la OIT) y no resiste ninguna comparación».

Así, una familia con tres hijos —que es el modelo representativo de la familia española— percibe en concepto de subsidio familiar 1/25 de lo que percibiría de la Seguridad Social belga, 1/8 de lo que concede la danesa, 1/18 de la alemana, 1/6 de la griega, 1/16 de la francesa, 1/3 de la irlandesa, 1/7 de la italiana, 1/23 de la luxemburguesa. 1/18 de la holandesa y 1/11 de la inglesa».